

# **HEILSKAPELEG TENESTEYTING?**

**- ein studie av samarbeidsstrategiar i barnevernet**

*Jill Beth Otterlei*

**Avhandling til graden Doctor rerum politicarum**

**Institutt for statsvitskap**

**Universitetet i Tromsø**

**Hausten 2003**



## FORORD

Arbeidet med denne avhandlinga har vorte gjennomført i forskningsdelen av stillinga mi ved Høgskulen i Bodø, og annumsmidlane har dekt utgiftene eg har hatt. Tema og problemstillingar er difor vald på bakgrunn av interesse for å undersøke faglege spørsmål omkring samarbeid og profesjonalisering som eg synes stadig dukka opp, mellom anna i samband med undervisning om styring og organisering av helse- og sosialpolitikken i kommunar.

Saman med vikarstipend, har fleksible kollegaer gjort det mogeleg å rydde tid til forskinga i lengre periodar. Ei forutsetning for arbeidet har også vore å få tilgang til informasjon om korleis samarbeidet om barnevernet fungerer, og eg vil difor takke dei tilsette ved barnevernet i dei fire kommunane ”mine” for at dei har stilt opp til intervju i ein hektisk kvardag.

Rettleiaren min ved Universitetet i Tromsø; professor Knut H. Mikalsen skal ha stor takk for å stille opp så snart eg har bedt om hjelp, og for dei fruktbare samtalan og konstruktive tilbakemeldingane.

Fagseminara ved seksjon for statsvitenskap og organisasjonsfag, med litteraturgjennomgang og kommentarer til paper, har vore til inspirasjon og hjelp. Eg vil dessutan takke damene i samfunnsfagmiljøet; Elisabeth Pettersen, Inger Benson og Brita Kleivan for støtte og oppmuntring, og særleg Gro Kvåle og Berit Skorstad som også har gjeve god hjelp ved å lese og kommentere utkast. Eg har også fått fruktbare kommentarer frå Willy Lichtwark og Per-Arnt Pettersen.

Dei to ”karane mine” fortener også stor takk; samboar Allan Sande for både kommentarer til mange kapittelutkast og for hjelp med å halde motet oppe, og sonen vår Bjarte som har gjeve meg andre ting å vere oppteken av.

Bodø, september 2003

*Jill Beth Otterlei*



## INNHALDSFORTEGNELSE

1	Innleiing.....	1
1.1	Tema .....	1
1.2	Samarbeid om kommunalt barnevern.....	4
1.3	Kva er samarbeid ? .....	7
1.4	Heilskap og integrering.....	11
1.4.1	Kva er heilskapelege tenester? .....	11
1.4.2	Koordinering av fagkunnskap .....	13
1.4.3	Kva delar er det som skal til ? .....	17
1.5	Heilskap og spesialisering .....	18
1.6	Oppsummering .....	23
1.7	Framdrifta i avhandlinga.....	25
2	Barneverntenesta, - kva gjer dei, og korleis ? .....	29
2.1	Innleiing.....	29
2.2	Kven har ansvar for kva? .....	32
2.3	Barnevern i over hundrede år, - frå verjeråd til oppvekstbarnevern.....	33
2.4	Fleire barn i tiltak, men færre omsorgsovertakingar .....	39
2.5	Frå melding til undersøking, vedtak og tiltak.....	46
2.6	Organisering og modernisering.....	51
2.7	Kven samarbeider barnevernet med?.....	56
2.7.1	Når er det behov for samarbeid, og kven samarbeider dei med? .....	57
2.7.2	Samarbeidsformer .....	61

3	Forsking og utgreiing av samarbeid om barnevern: kva veit vi så langt ? .....	65
3.1	Innleiing .....	65
3.2	Forsking - og utgreiingsprosjekt om samarbeid. ....	68
3.3	Kven er samarbeidspartnarane ? .....	70
3.4	Korleis er samarbeidet organisert ? .....	72
3.5	Har organisasjonstilknyting betydning ? .....	74
3.6	Kva betyr den formelle organiseringa av samarbeidet?.....	77
3.7	Korleis påverkar arbeidsmåtane samarbeidet ? .....	80
3.8	Kvifor er der samarbeidsproblem ? .....	82
3.9	Nye spørsmål om samarbeid.....	84
4	Metodisk framgangsmåte .....	91
4.1	Innleiing .....	91
4.2	Skildring og vurdering av metodane som er nytta.....	92
4.3	Val av kommunar.....	99
4.4	Intervju.....	102
4.5	Formålet med undersøkingane .....	107
5	Teoretisk utgangspunkt .....	111
5.1	Val av teori og teori som utfylling.....	111
5.2	Organisasjonsteoretisk analyse av samarbeid .....	116
5.2.1	Generelle trekk ved teoriane. ....	116
5.2.2	Kva er samarbeid i organisasjonar? .....	124
5.3	Det instrumentelle perspektivet.....	125
5.3.1	Endring av formelle strukturar .....	126

5.3.2	Formelle samarbeidsformer .....	132
5.3.3	Oppsummering .....	134
5.4	Det nyinstitusjonelle perspektivet .....	134
5.4.1	Organisasjonsendring .....	138
5.4.2	Samarbeidskultur og uformelt samarbeid.....	140
5.4.3	Symbol og samarbeid .....	144
5.4.4	Profesjonsperspektiv.....	148
5.4.5	Samarbeid mellom profesjonelle.....	151
5.5	Oppsummering .....	155
6	Den institusjonelle konteksten for samarbeid .....	159
6.1	Dekningsgrad .....	163
6.2	Produktivitet og standardar .....	166
6.3	Prioritering/ressursinnsats .....	170
6.4	Oppsummering .....	172
7	Barnevern i fire kommunar.....	175
7.1	Innleiing.....	175
7.2	Generelt om kommunane.....	176
7.2.1	"Vestøy" .....	176
7.2.2	"Nordøy" .....	178
7.2.3	"Nordby" .....	180
7.2.4	"Vestby" .....	183
7.3	Organisering av barnevernet .....	186
7.4	Arbeidsdeling ved kontora .....	188
7.5	Frå melding, til "inntak" og tiltak .....	191

7.6	Meir om samarbeidsfora.....	195
7.7	Oppsummering .....	199
8	Erfaringar med samarbeid .....	203
8.1	Korleis samarbeider aktørane om barnevern? .....	203
8.1.1	Formelt og uformelt samarbeid .....	204
8.1.2	Erfaringar med andre instansar: .....	214
8.1.3	Er det berre barnevernet som tek initiativ? .....	216
8.1.4	Tverrfagleg samarbeid.....	219
8.1.5	Oppsummering .....	223
8.2	Kvifor samarbeider aktørane om barnevern? .....	226
8.2.1	Samarbeid for informasjonssanking, arbeidsfordeling og avskrekking:.....	226
8.2.2	Samarbeid på bakgrunn av pålegg eller opplevde behov? .....	236
8.2.3	Oppsummering .....	242
8.3	Kva er resultata av samarbeidet? .....	244
8.3.1	Vert tiltak meir heilskapelege? .....	244
8.3.2	Samarbeid som avskrekkingstrategi. ....	246
8.3.3	Utilsikta effektar. ....	249
8.4	Oppsummering .....	250
9	Koordinering som formell samordning og uformelt samarbeid .....	255
9.1	Samorganisering og samlokalisering .....	257
9.1.1	Barnevernet sin formelle tilknytning i den kommunale forvaltninga .....	258



9.1.2	Grenseoverskridande samarbeid? .....	263
9.2	Er formalisering av samarbeidet viktig? .....	267
9.2.1	Det formelle samarbeidet .....	267
9.2.2	Det uformelle samarbeidet .....	271
9.3	Samarbeidskultur .....	274
9.4	Gjensidig tilpassing .....	280
9.5	Oppsummering .....	284
10	Styrt eller frivillig samarbeid? .....	289
10.1	Samarbeid som strategi eller symbol .....	291
10.1.1	Samarbeid som oppskrifter og symbol .....	292
10.1.2	Pålagt og styrt samarbeid? .....	299
10.2	Endring av samarbeidsordninger som strategi? .....	303
10.3	Tillit og kjennskap .....	308
10.4	Er samarbeid om barnevern spesielt? .....	312
10.4.1	Barnevernet er både hjelper og kontrollør .....	312
10.4.2	Formelle grenser for samarbeid .....	314
10.5	Oppsummering .....	315
11	Heilskaplege barneverntenester? .....	321
11.1	Skjer det ei koordinering og integrering? .....	322
11.1.1	Heilskap og koordinering .....	322
11.1.2	Samarbeidsproblem? .....	326
11.1.3	Gjev samarbeid riktige tiltak? .....	327
11.2	Profesjonskonflikter? .....	329
11.3	Deprofesjonalisering og arbeidsplassassimilering .....	337

11.4	Samarbeid for "avskrekking" og realitetsorientering .....	341
11.5	Oppsummering .....	343
12	Avslutning: oppsummering og konklusjon .....	347
12.1	Rammer og ressursar for samarbeid om barnevern.....	347
12.2	Samarbeidet om barnevern har ulikt innhald i dei ulike fasane i arbeidet .....	351
12.3	Vilkår for samarbeid. ....	352
12.3.1	Formelle trekk .....	353
12.3.2	Uformelle trekk.....	354
12.3.3	Tillit.....	357
12.3.4	Instrumentelle og nyinstitusjonelle perspektiv .....	360
12.4	Profesjonar i lokalforvaltninga .....	361
	<i>Vedlegg nr.1:</i> .....	377

# **1 INNLEIING**

## **1.1 TEMA**

Samarbeids- og koordineringsproblem har vore tema i mange organisasjonar og sektorar i offentleg forvaltning, og vert sett på som ein viktig årsak til at tiltak ikkje fungerer, og at folk ikkje får den hjelpa dei treng. Dette har også vore eit aktuelt tema innan barnevernet og for sentrale og lokale myndigheiter, og dei som arbeider innan barnevernsfeltet har på ulike måtar prøvd å betre samarbeidet om barnevern. Barneverntenesta i kommunane inngår i eit komplekst nettverk med mange ulike aktørar som har ansvar for ulike typar tiltak. I tillegg til dei tilsette i barneverntenesta i kommunane, skal også dei andre instansane som arbeider med barn; t.d. helsestasjonen, barnehagane og skulen, sette i verk tiltak for å hjelpe barna. Barneverntenesta i ein kommune er dermed ikkje aleine om å ivareta barnevern, og er avhengige av dei andre instansane. I tillegg til dei etablerte samarbeidsfora og det uformelle samarbeidet som skjer dagleg, har mange kommunar etablert nye typar samarbeidsorgan. Slike samarbeidsorgan kan vere ulikt samansatt og ha ulike funksjonar, og vi kjenner dei som mellom anna ansvarsgrupper, tverretatte team, bekymringsteam eller oppvekstforum. Det ser likevel ut til at der framleis er samarbeids- og koordineringsproblem, og behov for ulike typar tiltak.

Frå sentralt hald ser vi døme på dette når vi i ein avisartikkel kan lese at barne- og familieminister Laila Dåvøy viser til koordineringsproblem som eit av argumenta for forslaget om å legge barnevernet til staten og å opprette ein koordineringsinstans i kvar kommune, i samband med den nye barnevernmeldinga våren 2003 (Aftenposten 8. januar 2003). I Stortingsmelding nr. 40 (2002) vert det hevda at: *"Sjølv om det fins mykje godt samarbeid mellom etatane, fins det også eksemplar på det motsatte."* (op.cit. s.92) Her vert det nemnt mangel på samarbeid i det førebyggjande arbeidet, som mest har vore prega av korte prosjektarbeid. Eit anna moment som vert trekt inn i her samband med samarbeid, er at barnevernet kan vere mindre restriktive når det gjeld å gje opplysningar til samarbeidspartnarar, og Barne- og familiedepartementet skal utarbeide eit rundskriv om teieplikta (op.cit.s.102). Dei vil også samarbeide med aktuelle andre departement og kommunane for å setje i gang ei utgreiing som skal sjå på dei ulike tenestene i samanheng og vurdere det heilskaplege tilbodet til barna (op.cit.). Regjeringa går likevel ikkje inn for å legge alle barnevernsoppgåvene til staten, men for at kommunane sitt arbeid vert vidareutvikla, og at andrelinjetenestene på barnevernområdet og familievernområdet, som no ligg på fylkesnivå, vert overteke av staten og lagt til fem kompetansesentra (op.cit. s. 88-89). Reforma skal gjennomførast frå 1.januar 2004.

Mangel på samarbeid og problem med fragmenterte og ukoordinerte tenester innan helse- og sosialsektoren har vore tema i fleire offentlege utgreiingar og meldingar tidlegare også, slik som vi mellom anna ser det i

NOU 1986:4 ”*Samordning i helse- og sosialtjenesten*”. Innan barnevernet har temaet også vorte fokusert på i den nye barnevernslova, og barneverntjenesta er blitt pålagt å samarbeide med andre instansar dersom det kan gje eit betre tilbod (NOU 2000:12). I den forrige stortingsmeldinga om barnevernet vert det sagt at: ”*Samarbeid og koordinering er blant barneverntjenestens viktigste oppgaver i dag.*” (St.meld.nr.39(1995-96) s.11). Det er dette samarbeidet om barnevern som er temaet for denne avhandlinga. På bakgrunn av alle samarbeidsforsøka og fordi at samarbeidet også er lovpålagt, ser det ut til å vere svært viktig, - men vanskeleg å få til. **I denne undersøkinga er fokuset på korleis samarbeidet vert handtert av dei tilsette i barneverntenesta, og undersøke korleis samarbeidet fungerer, kvifor dei samarbeider, og kva dei meiner dei oppnår med samarbeidet.**

I dette kapitlet skal eg vidare utdjupe temaet om samarbeid innan barnevernsektoren og kvifor dette vert sett på som viktig. Deretter vert det vist til definisjonar av samarbeidsomgrepet og til målet med samarbeidet; heilskapelege tenester. Fokus vert så sett på kva dette målet inneber for sjølve tenesta og for dei som skal samarbeide. Vidare ser eg på korleis forholdet mellom koordinering og spesialisering gjev grunnlag for faglege interessante problemstillingar. På bakgrunn av desse empiriske og faglege tema, oppsummerar eg ved å utforme tre delproblemstillingar. Siste del viser kva kapittel avhandlinga består av.

## **1.2 SAMARBEID OM KOMMUNALT BARNEVERN**

Samarbeid vert sett på som eit virkemiddel og som ein føresetnad for å få til eit godt barnevern, fordi ulike instansar gjev ulike barneverntiltak. For at desse tiltaka skal kunne utgjere eit heilskapeleg tilbod må tenestene koordinerast og samordnast. Det er den lokale barneverntenesta som skal samordne andre instansar sine tiltak, i tillegg til dei tiltaka dei sjølve har ansvar for. For i det heile teke å få inn meldingar om barn, slik at dei får vite om behov for tiltak, er barneverntenesta avhengig av at dei som arbeider direkte med barna melder sakene til dei. Samarbeid er difor ein føresetnad for arbeidet, og mangel på samarbeid mellom dei ulike instansane vert oppfatta som svært problematisk. Løysningane på samarbeidsproblem har mellom anna vore å opprette ulike typar formelle samarbeidsorgan. Ved å opprette slike organ vonar ein at det vert meir samarbeid, og meir planlagt og strukturert samarbeid. Samarbeid ser dermed ut til å vere svært viktig innan denne sektoren, og er dermed eit godt utgangspunkt for ein studie av korleis tilsette innan offentleg forvaltning handterer samarbeid.

Samarbeid om barnevern vert tillagt stor vekt både fordi det kan vere med på å gje betre tenester for barna, men også fordi det kan vere med på å skape legitimitet for barneverntenesta. Den legitimitetsskapande effekten er gjerne ikkje noko ein barnevernsarbeidar ser direkte, men den tenesteutformande effekten er noko dei opplever svært konkret. Oppgåvene til den kommunale barneverntenesta er å gjere undersøkingar dersom det er grunn til å tru at eit barn er utsett for omsorgssvikt eller har eit uakseptabelt om-

sorgsnivå, og å iverksette eventuelle tiltak. Dei tiltaka kommunen har ansvar for å vedta er frivillige for brukarane, og kan t.d. vere at barnet får ein besøks- eller avlastingsheim, økonomisk stønad, støttekontakt eller barnehageplass. Det vi ofte forbind med barnevernet; omsorgsovertaking, er det fylkesnemnda som vedtek, men det er den kommunale barneverntenesta som har utreda saka og skal iverksette slike tiltak. I tillegg til tiltak, skal barneverntenesta også gje råd og rettleiing, og drive førebyggjande arbeid. Det er mest i samband med det førebyggjande arbeidet og einskildsakene at barnevernet har behov for å samarbeide med andre instansar, både med omsyn til å iverksette konkrete tiltak og i undersøkingsfasane i arbeidet. Dobbeltrolla som barnevernet har ved at dei både skal gje hjelp og kontrollere barna sitt omsorgssituasjon, er eit av dei forholda som er med på å skape samarbeidsproblem.

I følgje undersøkingar samanfatta i NOU 2000:12 Om barnevernet i Norge, er det mange ulike forhold som kan hemme samarbeid: dårleg økonomi, manglande kunnskap om kvarandre, manglande likeverd mellom samarbeidspartnarane, usemje om ansvarsforhold og tiltak, urealistiske forventningar, mangel på tid, profesjonskamp, teieplikt og personleg kjemi (op.cit. s.43-55). Det er organisatoriske forhold for kva som hemmar og fremmer samarbeid som er i fokus i mi undersøking, og dermed vil ikkje forhold som t.d. personleg kjemi eller økonomi vere sentrale faktorar her. Når det gjeld organisatoriske forhold, kan samarbeidet om barnevern vere vanskeleg å få til fordi det skal skje mellom ulike etatar og sektorar i den

kommunale forvaltninga. Generelt sett har arbeidsdelinga og organiseringa av dei kommunale tenestene skapt spesialiserte einingar, og eit vanleg utsegn er at dette har skapt "vasstette skott" mellom dei ulike einingane. Denne organiseringa er ei ulempe for oppgåver som krev tiltak på tvers, og det gjeld også andre sektorar, slik t.d. Røiseland syner i samband med førebyggjande helsearbeid (Røiseland 1996). Sektordelinga i kommunane gjev også høve til spesialisering og profesjonalisering, noko som kan forsterke oppsplittinga av tenester, og gjere samarbeid og samordning til ei utfordring. I tråd med dette, syner undersøkingar av samarbeid om barnevern at det kan vere uheldig å legge barnevernet inn under ein Helse- og sosialetat i kommunane, fordi det fører til eit meir isolert barnevern enn om det t.d. ligg inn under ein oppvekstetat e.l. (Østtveiten 1996:45). Ved å organisere barnevernet saman med dei instansane dei har mest samarbeid med, vil ein kunne fremme samarbeidet mellom dei etatane som barnevernet har mest behov for å koordinere tenestene med. Når det gjeld oppretting av formelle samordningsorgan innan barnevernsfeltet, har nokon undersøkingar synt til behovet for meir formalisering av samarbeidet (Christiansen og Nordahl 1993), medan andre meiner at det er vanskeleg å styre og organisere seg fram til meir samarbeid (Lichtwarck og Clifford 1996:113). På bakgrunn av dette, er det rimeleg å stille spørsmål ved om oppretting av formelle samarbeidsorgan har dei ønska effektane. Eg vil undersøke om slike organisasjonsmessige forhold har vore viktig for å hemme eller fremme samarbeid om barnevern i dei fire kommunane som er med i mi undersøking.



Det er også andre overordna forhold som legg føringar på det samarbeidet som skjer innan barnevernsektoren. Statlege og lokale myndigheiter legg premissar for arbeidet innan sektoren mellom anna ved å styrke sektoren med ekstra stillingsressursar, og noko som er særleg viktig i denne samanheng; ved å initiere til samarbeidstiltak mellom instansar som arbeider med barn gjennom ulike prosjekt i og mellom kommunar. Vi ser dermed at barneverntenesta i kommunane både vert pålagt å samarbeide gjennom den nye barnevernlova, og at myndigheitene legg føringar for auka samarbeid gjennom tiltak som t.d. offentlege utgreiingar, rådgjeving, auka ressursar, prosjektmidlar, omorganisering og oppretting av samarbeidsorgan. Til trass i problem som vi kan sjå ved å få til samarbeid, er det også ein del føringar og premiss som legg til rette for samarbeid. Spørsmålet er likevel om desse føringane har nokon verknad, og om korleis utforminga av samarbeidet om barnevern vert når det kjem til stykket; til det konkrete samarbeidet i kommunane.

### **1.3 KVA ER SAMARBEID ?**

Samarbeid kan bety svært mange ting, og vi kan nytte ulike omgrep om dei same fenomena. Det er difor naudsynt å gjere greie for desse omgrepa, og korleis dei vert nytta i denne avhandlinga. Brukt i daglegtalen er samarbeid eit omfattande omgrep, som inneber samhandling mellom folk for å få gjort eit arbeid. Samhandlinga kan vere meir eller mindre direkte eller indirekte, og arbeidsoppgåvene kan vere enkle eller komplekse, og kortsiktige eller langsiktige. Når vi skal sjå på kva samarbeid innan organisasjonar er, må vi

avgrense desse tydingane meir. Generelt sett kan vi sei at arbeidet i ein organisasjon inneber nettopp at ein arbeider saman, men samarbeidet kan ha ulike former og grader av samhandling. Om samarbeid innan organisasjonar er det vanleg å ta utgangspunkt i koordineringsomgrepet, fordi ein kan sjå koordinering og arbeidsdeling som kjerneelement i organisering (Mintzberg 1979:2). **Koordinering** kan definerast som at fleire forhold er sett opp mot kvarandre og vurdert opp mot ein heilskap, og at ein tilpassar delane slik at heilskapen vert best mogeleg.<sup>1</sup> Koordinering av barnevernstiltak kan etter dette vere at dei einskilte tiltaka frå ulike instansar vert deltiltak som til saman utgjer eit tiltak utan overlapp og manglar. Deltiltaka er også tidsmessig tilpassa kvarandre slik at dei kjem i riktig rekkefølge, og utan unødig opphald. Nyttå på denne måten er omgrepet koordinering generelt, og dekker fleire former for samarbeid. Det er likevel avgrensa ved at samarbeidet skal vere planlagt for å nå eit felles mål.

Knutsen (1993:15) viser til at ein i faglitteraturen brukar **interorganisatorisk koordinering** som fellesomgrep på m.a. samhandling, samarbeid, samordning og koordinering mellom organisatoriske einingar. Omgrepet interorganisatorisk koordinering synleggjer at samarbeidet skjer mellom ulike organisasjonar, og det vert eit poeng å kunne skilje ulike einingar frå kvarandre som einskilte organisasjonar. Omgrepet kan få fram problemstillingar som fokuserer på at samarbeidet om barnevern er grenseoverskridan-

---

<sup>1</sup> Det kan vere ulike former for koordinering, og det kjem eg attende til i teorikapitlet.

de fordi det er formelle grenser mellom organisasjonane og instansane som skal bidra med tiltak, og at samarbeidsaktørane i nokon tilfeller trer inn i eit anna formelt samarbeidsfora. Eit forhold som problematiserer denne type problemstillingar, er at grensene mellom organisasjonar ikkje alltid er klare. Innan barnevernsfeltet verkar det relevant å nytte omgrepet interorganisatorisk koordinering, men om samarbeidet er mellom eller innan organisasjonen varierer, fordi samarbeidet skjer både mellom kommunale og t.d. fylkeskommunale einingar og mellom einingar innan same etaten. Eg vil undersøke om samarbeidet om barnevern vert prega av at det skal skje mellom ulike formelle einingar; - om grensene skaper samarbeidsproblem mellom instansar som t.d. barneverntenesta og skulen, helsestasjonen eller barnehagen. Desse forholda vert utdjupa i teorikapitlet, der vi skal sjå at ulike teoriar ser ulikt på kva desse formelle grensene og omgjevnadane har å sei for utforminga av samarbeidet.

Innan den organisasjonsteoretiske tradisjonen i forskning på samarbeid og koordinering er ein oppteken av korleis forhold i og mellom organisasjonar legg føringar for samarbeidet, og på skiljet mellom det formelle og uformelle samarbeidet. Jacobsen (1993:77-78) får fram dette skiljet når han skil mellom omgrepa **koordinering**, **samarbeid** og **samordning**. Han seier at samarbeid er når koordineringa skjer frivillig, medan samordning er når dette er pålagt, og ein har laga regler og rutinar for denne koordineringa. Koordinering er altså i følgje Jacobsen det mest generelle omgrepet. Han viser til mange ulike samarbeidsstrategiar, og skil mellom strategiar for å

auke det frivillige samarbeidet eller å bygge ned barrierar for samarbeid og samordning (op.cit.s.79). Han viser også til strategiar for å minke behovet for samarbeid, t.d. gjennom betre avklaring av arbeidsoppgåver mellom einingane eller privatisering. Strategiane for koordinering avheng av kva som er årsaka til koordineringsbehov, og det kan vere arbeidsdeling, formalisering eller spesialisering (op.cit. s.78). Som eg skal kome attende til i teorikapitlet, kan vi med Mintzberg (1979) også sjå det slik at ulike former for koordinering passar til ulike typar organisasjonar.

Samarbeid er det omgrepet som vert nytta i dei generelle omtalane i denne studien for både det formelle og uformelle samarbeidet om barnevern, fordi det er best kjent. Eg vil likevel nytte omgrepsparet samordning og samarbeid som analyseomgrep, for å få fram skiljet mellom det formelle og uformelle samarbeidet i analysane. Det er gjerne den formelle koordineringa av barneverntiltak som har vore mest i fokus og som er lettast å studere, men denne studien har også fokus på det uformelle samarbeidet mellom dei ulike aktørane i barnevernsfeltet. Forholdet mellom formelle og uformelle trekk ved organisasjonar er sentrale tema i organisasjonsteori, og i teoridelen vert det synt til korleis vi gjennom ulike perspektiv ser på det formelle og uformelle samarbeidet om barnevern.

## **1.4 HEILSKAP OG INTEGRERING**

### **1.4.1 Kva er heilskapelege tenester?**

Ovanfor har eg synt til at samarbeid er eit virkemiddel for å få til heilskapelege barneverntenester, og dette er dermed målet for samarbeidet. Det er difor også på sin plass å spør om kva denne heilskapen er, og kva problemstillingar vi kan sjå av dette. Koordinering er å sette ulike forhold opp mot kvarandre slik at delane vert tilpassa heilskapen. Jacobsen (1993:71) hevdar at effektiviteten til ein organisasjon ikkje berre er avhengig av kor god ein er til å spesialisere, men også til å samordne. Spørsmålet er kva som skal vere effekten av samarbeidet. I dette tilfelle er det eit heilskapeleg tilbod for brukaren, og vi må difor sjå på kva dette tilbodet inneheld. Barnevernet si oppgave er å ivareta ”barnets beste”, verne barn dersom omsorgssituasjonen er under eit minimum, og dei har ansvar for barn som er utsett for omsorgssvikt (Backe-Hansen 1995:15). Tilbodet kan vere både rådgjeving og konkrete tiltak om t.d. barnehageplass eller behandling hjå psykolog. Med ei slik målsetting for arbeidet vil det vere vanskeleg å definere klart kva som skal vere innhaldet i ei heilskapeleg teneste, fordi dette vil variere med situasjonen til barnet. Som Backe-Hansen (op.cit. s.17) viser til, vil oppfatninga av kva som er omsorgssvikt også variere med tida. Generelt sett vil ei heilskapeleg teneste i barnevernet vere at dei tiltak som er satt i verk til saman vil bidra til at barnet har ein akseptabel omsorgssituasjon, og at desse tiltaka er koordinert; at dei ikkje overlappar kvarandre eller er utilstrekkelig, og at dei kjem i rett tid.

Ein annan som også fokuserer på heilskap, er Knoff (i Lauvås og Lauvås 1993:47), som definerer **integrering** som at ulike element vert føya saman til ein heilskap. Integrering inneber også at dei som skal utføre arbeidet er meir avhengig av kvarandre og at ein har ein nærleik i tid og rom (op.cit.). I denne tydinga får arbeid for heilskap og integrering også konsekvensar for korleis dei som skal gje tilbod samhandlar. Integreringsomgrepet kan også nyttast for å skildre visse typar sosiale relasjonar, slik ein gjer det innan sosiologien. Integreringsomgrepet er eit sentralt omgrep innan dette faget, og vert der brukt ”..dels om slikt samkvem som gjør deltakerne til deler av et hele, og dels om selve denne tilstanden” (Østerberg 1997:26), og vert omtala som sosial integrasjon. Her er det altså snakk om både integreringsprosessar og at folk er meir eller mindre integrert. Dei som ikkje er integrert er desintegrert. I vår samanheng er ikkje sosial integrasjon så relevant, sidan det er tiltak frå det offentlege som skal verte integrert, og ikkje folk. Eg vil tru at det likevel er fruktbart å nytte integreringsomgrepet, sidan det er dei same prosessane som skal gå føre seg. I mi undersøking vil spørsmålet vere om samarbeidet om barneverntiltak har koordineringseffektar, om dei ulike tiltaka er desintegrert, om dei vert samanføya eller berre samordna. Dersom deltiltaka frå barnevernet og dei andre instansane vert vurdert opp mot kvarandre og justert mot eit overordna mål, og koordinert slik at det ikkje er overlapp eller manglar, og dersom dei som arbeider med barneverntiltak er avhengig av kvarandre og har eit nært samarbeid, vil vi kunne kalle det integrering. Dersom tiltaka frå dei ulike instansane innan

barnevernsfeltet er tilpassa kvarandre, men utan at ein tek omsyn til eit overordna mål, er tenestene koordinert. Det som skil mellom omgrepa integrering og koordinering, sett på denne måten, er i hovudsak i kva grad dei er vurdert mot eit overordna mål. Som eg synte til ovanfor, kan dette vere problematisk så lenge ikkje målet kan definerast med eit klart innhald. I denne undersøkinga vil eg sjå på i kva grad samarbeidstiltaka innan barnevernsfeltet har vorte vurdert opp mot eit felles mål for å få til ei heilskapeleg teneste.

#### **1.4.2 Koordinering av fagkunnskap**

I samband med grad av koordinering er det ikkje berre spørsmål om kor heilskapelege og integrerte tiltaka vert som er interessant, men også korleis samhandlinga mellom dei som skal samarbeide er, og korleis ein nyttar fagkunnskapen sin. Korleis er kontakten mellom t.d. barnevernkonsulenten, helsesøstera, læraren og førskulelæraren i barnehagen, og korleis vert fagkunnskapen til desse ulike yrkesgruppene brukt i vurderinga av tiltak? Frå drøftingar av desse problemstillingane i Lauvås og Lauvås (1993), "Tverrfagleg samarbeid", syner dei mellom anna til Knoff (op.cit.s.47) som skil mellom samordning og integrering. Han meiner at samordning er når ein har systematisert og organisert tenestene slik at tiltaka er tilpassa kvarandre og ikkje motverkar kvarandre, medan integrering er når elementa er samanføydd til ein heilskap. Integrering krev meir avhengighet, og nærhet i tid og rom mellom dei som skal samarbeide (op.cit.). I spørsmålet om grad av ko-

ordinering av barneverntiltak er det dermed også spørsmål om kva grad av justering og kontakt det er mellom dei som skal samarbeide. I motsetning til ved samordning, i følgje Knoff (op.cit. s.47), er det naudsynt å ha nær og tett kontakt når ein skal oppnå integrerte tenester. Det er altså naudsynt at t.d. barnevernkonsulenten, læraren, helsesøstera og førskulelæraren møtes fast og har drøftingar om tiltaka og sakene, dersom ein skal kunne få til integrerte tenester.

Ein måte å skilje mellom ulik grad av koordinering og samarbeid på, som får fram denne dimensjonen, er når Bailey (op.cit. s.46-46) drøftar omgrepa tverrfagleg og fleirfagleg. Han meiner at det første nivået i samarbeid er **”enfaglighet”** der autonome profesjonelle arbeider med t.d. ein pasient, medan det neste nivået er eit **fleirfagleg samarbeid** der dei profesjonelle møtes som team, men er autonome i utøvinga. **Tverrfagleg samarbeid** er når dei møtes i direkte samarbeid og der er bidrag frå ulike fag. Eit fjerde og siste nivå er når dei som samarbeider er blitt til ei eining som gjer arbeidet i lag. Denne forma for samarbeid gjer det mogeleg å oppnå eit høgare fagleg nivå på arbeidet, fordi spisskompetansen frå ulike fagområde vert integrert. Lauvås og Lauvås (op.cit.s.46) kallar dette for **funksjonelt tverrfagleg**, og meiner at dette bør vere eit overordna mål for samarbeid. For barneverntiltak vil dette innebere at t.d. barnevernkonsulenten, læraren, helsesøstera og førskulelæraren er eitt fast team, og gjev sine respektive faglege bidrag i vurderinga av eit samansatt tiltak.



Ei problematisk side ved funksjonelt tverrfagleg samarbeid, kan vi få fram ved å sjå på sosialantropologane sin bruk av omgrepa **integrering**, **segregering** og **assimilering**. Som i sosiologien er det også her snakk om sosial integrasjon, og ein er oppteken av korleis statar tar hand om minoritetar. Segregering er når gruppene er skilt frå kvarandre fysisk, medan assimilering inneber at alle forskjellar vert utsletta og at ein vert heilt lik. Eriksen (1998) viser til at integrering er når gruppene deltar i samfunnet sine felles institusjonar, men at ein likevel opprettheld gruppeidentitet og kulturelt særpreg (Eriksen op.cit.s.389). Denne forståinga av integrasjon liknar på det Bailey kallar tverrfagleg samarbeid, medan funksjonelt tverrfagleg samarbeid liknar meir på assimilering. Assimilering kan skje dersom samarbeidet vert så tett og nært at dei faglege skiljelinene vert borte, og at medlemmene i ei samarbeidsgruppe etterkvart får lik kunnskap. Dersom slike prosessar utviklar seg, vil hensikten med samarbeidet vere borte. Samarbeidet mellom ulike fagfolk er nyttig nettopp fordi ein samlar ulik fagleg kompetanse til eit samarbeid. Både t.d. helsesøstera, læraren og barnevernspedagogen sine fagkunnskapar er naudsynt for å gje eit godt tiltak. Ei anna uheldig utvikling er dersom ein har ei distansert arbeidsform med eit minimum av samarbeid, som liknar på det Eriksen (op.cit.) kallar for segregering. Då vil det vere vanskelig å jobbe fram mot felles mål. I følge Lauvås og Lauvås (1994:46) bør ein finne ein balanse mellom desse ytterpunkta for å sikre at ein faktisk samarbeider tverrfaglig, - at ein får til integrering. Er det slik at samarbeidet om barnevern utviklar seg i nokon av desse retningane, - vert dei like fordi

dei prøver å ha god kunnskap om samarbeidspartnarane sine fagområde, eller minimaliserer dei kontakten for å unngå å verte utsett for eit slikt press?

I ein sosiologisk forståing er ein også oppteken av forholdet mellom sosial integrasjon og **differensiering**. At samfunn opnar seg mot andre samfunn kan vere integrasjon, men integrering kan også skje ved at samfunnet lukker seg overfor andre samfunn i sjølvforsvar (Østerberg 1997:29). Østerberg syner til Sumner som skil mellom vi og andre, eller "inngruppen" og "utgruppen" (op.cit. s.29), der vi kan sjå ein tendens til kriging mellom grupper, og fredelege forhold innan grupper. Kan liknande prosessar skje i organisasjonar, slik at vi får sterk lojalitet og brorskap innan grupper, og hat og forakt mellom grupper i integreringsprosessar? Sjølv om det i vårt tilfelle er barneverntiltak og ikkje folk som skal integrerast, er det likevel folk som skal gjennomføre samarbeidet, og det krev at ein opnar opp for andre tenkemåtar. Vi kan sjå det slik at ved sosial integrering er det alle sider ved grupper som vert relevant, - særleg dei kulturelle, medan når det gjeld tiltak for barn er det mest dei faglege, profesjonelle sidene ved andre fagfolk som skal tilpassast og aksepterast. Omgrepet "krigen i hvitt" som er nytta om profesjonskonfliktar ved sjukehus (Ramsdal 1994:3), gjer at denne tilnærminga kan verke relevant. Er det slike "inngrupper" og "utgrupper" innan barnevernsfeltet i kommunar, slik at det er forakt mellom nokon grupper, og sterk lojalitet i gruppene? Korleis verkar dette i så fall inn på samarbeidet ?

### **1.4.3 Kva delar er det som skal til ?**

I tillegg til at vi kan spørje om grad av koordinering og integrering, er det også interessant å sjå nærare på kva som er dei einskilte delane som skal verte eit heilskapeleg barneverntiltak. Eg vil tru at det ikkje alltid er like klart, sidan innhaldet av tiltaket kan variere med situasjonen til barnet, som nemnt ovanfor, og sidan det heller ikkje vil vere semje om kva delar som skal til for å gje ei heilskapeleg teneste. Særleg vil dette gjelde tenester for personar med kompliserte hjelpebehov og der tiltak eller strategiane for hjelp er uklare. På ein del fagområder er det usikkert kva som er årsakssamanhengane mellom problem eller symptom og tiltak, og dette gjer det vanskeleg å kunne vite kva tiltak som gjev ei heilskapeleg teneste eller ei fullendt behandling. Dette gjeld også for barnevernet, og Bakke-Hansen (1996:15) viser til tvetydighet på mange områder, t.d. når det gjeld å vurdere kor dårleg omsorgssituasjonen til barnet eigentleg er (op.cit.s.19). Ho viser også til at det ikkje fins generelle retningslinjer for kva som er kvalitativt godt barnevernsarbeid, basert på ein felles fagleg kunnskapsbase, utanom dei sentrale lover og forskrifter som gjev standardar for arbeidet (op.cit. s.120).

I tillegg til den faglege usikkerheita på grunn av usikker og utilstrekkeleg fagteknologi, kan også fagleg spesialisering gjere at det er usemje om kva som er ei heilskapeleg teneste. Ulike fag og profesjonar kan ha svært ulike forklaringar og dermed også strategiar for tiltak for hjelp eller behandling, så difor vil deira oppfatning av kva delar som skal til for å få til eit

heilskapeleg tilbod også variere. Det som er fullendt for nokon, er det ikkje for andre. I studien om samarbeid om barnvern vil eg tru at slike spørsmål om kva som er einskilddelar og for kven, er relevante å stille. Barnevernet gjev tenester for folk som gjerne har komplekse problem, og den faglege teknologien kan aldri bli heilt treffsikker. Det er dessutan mange ulike faggrupper som arbeider med barnevern og som kan ha ulike meiningar om kva som er riktige tiltak. Er det slik at t.d. ei helsesøster og ein lærar som arbeider med same sak har ulike faglege vurderingar av kva som er dette barnets beste, og kva som er ein akseptabel omsorgssituasjon? Er dette eit diskusjonstema innan barneverntenestene, eller er dette avklart av kva ein faktisk har å tilby av tenester, slik at spørsmålet berre er kor godt dei koordinerer dei eksisterande tilboda?

## **1.5 HEILSKAP OG SPESIALISERING**

Det som særleg har vekt mi interesse for samarbeidstemaet, er at det kan sjå ut til å vere **motsetningar** mellom å ivareta heilskapsomsyn og å integrere eit barnevernfokus i den lokale forvaltninga, samstundes som ein også skal ha ein praktisk arbeidsdeling og spesialkunnskap nok til å ivareta sine respektive fagområde. Vi kan difor spør om det er mogeleg å både ivareta heilskap og spesialisering samstundes innanfor eit politikkområde som barnevern. Bakgrunnen for slike spørsmål er mellom anna drøftinga ovanfor om grad av integrering og assimilering i eit tverrfagleg samarbeid. Det har også bakgrunn i at Lie og Hauge (1994:101) som, etter å ha evaluert ein del sam-

arbeidstiltak innan barnevernet, spør om **deprofesjonalisering** er ein mogeleg konsekvens av krav til samarbeid, samordning og heilskapstenking. Dette er på si side i tråd med **dedifferensieringshypotesa**, som er ei av hypotesane om profesjonane si rolle som Ramsdal (1996:73) utledar. Den inneber at når differensieringsprosessar vert reversert og det er krav til samordning og heilskap, vil profesjonar verte vurdert som for statisk og spesifikk i forhold til desse krava, og profesjonane si rolle vert svekka.

Ei motsett hypotese er at profesjonen vert endå viktigare for å sikre kvalitet i ei tid med auka delegering og privatisering (op.cit. s.74). Vi kan også sjå profesjonane si rolle i lokalforvaltninga som viktig i lys av at eit av dei viktige argument for meir profesjonelle sosialarbeidarar i si tid, var å unngå at tilfeldige moralske vurderingar av brukarane sine levesett skulle avgjere om dei fekk hjelp eller ikkje. Det er nærliggande å anta at barnevernet også treng den legitimerande funksjonen som ligg i å framheve dei faglege vurderingane i saksbehandlinga.

Profesjonar er også særleg interessant i samband med samarbeid fordi profesjonalisering i mange tilfeller vert sett på som ein viktig årsak til samarbeidsproblem i organisasjonar, fordi dei vil verne seg og fordi dei tviheld på sine oppgåver. Korleis ivaretek dei ulike yrkesgruppene som arbeider med barnevern sine spesialkunnskapar, og korleis nyttar dei desse i vurderingar av barnevernstiltak? Får dei gehør for sine faglege argument, eller vert dei sett på som vanskeleg å kombinere med krav om heilskapstenking?

Sidan eg allereie har nytta omgrepet profesjon nokre gonger, vil eg gjere greie for bruken av dette. I tråd med ein streng definisjon av profesjonar, er det eit krav at det skal vere ei direkte kopling mellom utdanninga og yrket, og at ein har ei monopolsituasjon (Torgersen 1972:10), og ein har skilt mellom semiprofesjonar og ”ekte” profesjonar (Erichsen 1996:44). Slik sett er barnevernspedagogar og mange av dei andre yrkesgruppene i kommunane som arbeider med barnevern ikkje ein profesjon, men semiprofesjon. I tråd med Erichsen (op.cit.) sin kritikk til semiprofesjon-omgrepet, vil eg nytta omgrepet profesjon om desse yrkesgruppene. Eg vil dermed halde meg til den svake definisjonen (Torgersen 1994:38), som inneber at profesjonar er ”høgt utdanna yrkesgrupper”. Drøftingane om monopol og eintyding utdanning skal eg ikkje ta opp i denne samanheng, men forhold som yrkesetikk, høg grad av autonomi og spesialisering, som er andre kjenneteikn ved profesjonar (Erichsen op.cit., Lauvås og Lauvås 1994:73), vil vere svært relevante i forhold til samarbeid, og derfor forhold som eg vil ta fram i analysen. Det vil eg gjere ved å undersøke om det har vorte endringar i desse forholda i samband med samarbeidet.

Motsetnadane mellom profesjonalisering og heilskap er også relevant på bakgrunn av ein organisasjonsteoretisk tenkemåte. Mintzberg (1979:2) viser til at både **spesialisering** og **koordinering** er fundamentale prosessar i organisasjonar, men at dette også inneber at der er motstridande krav. Det er effektivt å dele opp arbeidsoppgåvene, men dei einskilte deloppgåvene må koordinerast for å fullende aktiviteten. Jacobsen (1993:72) på si side kallar

spesialisering og koordinering for organiseringsprosessen. Han beskriv det slik at i alle organisasjonar skjer det ei deling og oppsplitting av oppgåver, - og det er nettopp det som gjer at organisering er nyttig og effektivt. Samstundes er det denne oppsplittinga som gjer koordinering naudsynt. Han hevdar at: ”*Hvis man ikke klarer å koordinere alle de spesialiserte deloppgavene, vil man sitte igjen med et på mange måter unyttig produkt*” (ibid. s.71). Jacobsen seier på den måten at legitimiteten til dei einskilde tenestene er avhengig av at dei er godt samordna, - at brukarane får ei teneste som til saman er heilskapeleg. Kvaliteten på tenesta er ikkje berre avhengig av kvaliteten på deloppgåvene, men av kvaliteten på tenesta sett i samanheng. Profesjonar har gjerne spesialiserte oppgåver, og vi kan få ein situasjon som Nyhlen kallar *funksjonell inkompetanse*, (Nyhlen 2002:58) som inneber at fagfolk er opptekne av faglege spørsmål og sine egne klientar, og ikkje administrative forhold som t.d. budsjett, arbeidstider, og liknande. På bakgrunn av at vi kan vurdere det slik at profesjonalisering og spesialistkunnskapar også er legitimitetsskapande og gjev brukarane tryggleik for at dei får gode tenester, kan vi også sei at det er viktig at kvaliteten på deloppgåvene ikkje vert redusert for å ivareta heilskapen. Det er ikkje tilstrekkeleg at t.d. helsesøstera gjer ein god jobb for barnet, dersom ikkje andre naudsynte tiltak også vert iverksatt.

I ein studie av samarbeid vil det vere fruktbart å ta utgangspunkt i krav om spesialisering og koordinering i organisasjonane, fordi det får fram motsetningane mellom desse, og fordi at det krev ein balansegang mellom

desse omsyna. Ein må sette inn ressursar for å gje fagleg gode barneverntiltak frå dei ulike instansane, men samstundes ha ressursar og evne til å sjå desse einskildtiltaka samla, og justere dei i forhold til eit heilskapeleg barneverntiltak, som ofte vil vere tverrfagleg. Det ligg i sjølve organisasjonsprosessen at det er slike motstridande krav. Dersom det oppstår samarbeidsproblem kan organisasjonen ikkje berre redusere spesialiseringa innan yrkesgruppene og profesjonane utan at det kan få andre uheldige og utilsikta konsekvensar. Desse motsetningane og behovet for balansegang mellom desse prosessane er nettopp det som gjer samarbeid vanskeleg, og som gjer at eg ser behov for nærare undersøkingar av prosessane. I denne avhandlinga vil eg difor undersøke korleis dei tilsette i barnevernet som skal samarbeide om barnvern handterer desse motsetnadsfylte prosessane. Barnevernsektoren er ein sektor der dilemmaet mellom spesialisering og koordinering er tydeleg; dei møter krav om samarbeid både gjennom lova, frå sentrale og lokale styresmakter og frå fagfeltet, og det er dessutan eit krav at ein har spesialiserte kunnskapar for å kunne gje gode tenester for barna. Krav om fagkunnskapar kjem mellom anna fram når barnevernet må gje faglege argument og "bevise" omsorgssvikt når saker om omsorgsovertaking skal opp i ei Fylkesnemnd. Denne sektoren er difor godt eigna som empirisk grunnlag for å undersøke desse problemstillingane.



## **1.6 OPPSUMMERING**

Som oppsummering av dette kapitlet vil eg trekke fram spørsmåla som eg viste til innleiingsvis, og utforme tre problemstillingar på bakgrunn av dei empiriske forholda og dei faglege drøftingane ovanfor. I teoridelen kjem eg attende til desse problemstillingane, og syner korleis vi med utgangspunkt i ulike perspektiv kan ha ulike antakingar om forklaringar på desse spørsmåla.

### **1: I kva grad og korleis samarbeider aktørane om barnevern?**

Det første hovudspørsmålet er korleis dei tilsette i barnevernet samarbeider med andre instansar, - korleis samarbeidsprosessen skjer. Her er fokuset på i kva grad samarbeidet er formalisert i særskilte samarbeidsfora eller prega av uformelle ordningar, og om særeigne trekk ved barnevernet påverkar innhaldet i samarbeidet. Desse trekka kan vere at samarbeidet skal gå føre seg mellom ulike yrkesgrupper med ulike fagkunnskapar, og at samarbeidet skal resultere i eit heilskapeleg barneverntiltak og eit mål som det kan vere vanskeleg å definere innhaldet i. Etter denne kartlegginga og dokumentasjonen av korleis samarbeidet skjer, går eg over til å spør om årsaker og forklaringar på dette.

## **2: Kvifor samarbeider aktørane om barnevern?**

Her er fokuset på bakgrunnen for samarbeidet, - i kva grad samarbeidet er noko som vert sett i gang fordi dei tilsette sjølve opplever at det er eit behov, og i kva grad samarbeidet er pålagt frå leiinga eller myndigheitene. Eg har vist til at det er mange føringar frå sentrale og lokale myndigheiter om å samarbeide, og eit spørsmål er om desse føringane er faktiske premiss for etablering av samarbeidsordningar. Samarbeidsproblem vert også opplevd frå dei som arbeider innan dette fagfeltet, og dette kan difor også vere sentrale premiss for korleis samarbeidet vert utforma. Spissformulert kan vi spør om samarbeidet er pålagt ovanfrå eller initiert nedanfrå.

## **3: Kva er resultata av samarbeidet?**

Det siste hovudspørsmålet er knytt til kva ein oppnår med samarbeidet. Eg vil undersøke korleis dei tilsette sjølv vurderer tiltaka; - i kva grad dei synes at dei når dei måla dei hadde med samarbeidet, og om der er andre utilsikta verknader. Dette er ingen systematisk effektsstudie, men er i hovudsak knytt til korleis dei tilsette innan barneverntenesta sjølv vurderer resultata. I kva grad kan dei tilsette sjå konkrete resultat av samarbeidet ? I kva grad er samarbeid berre eit honnørord utan reelt innhald som kan brukast for å oppnå velvilje frå omgjevnadene?

I tillegg til å gje svar på desse avgrensa problemstillingane, er eit generelt siktemål med studien å bidra til den faglege debatten om vilkår for

å få til samarbeid i organisasjonar generelt, og samarbeid i profesjonelle organisasjonar spesielt. Kva hemmar og kva fremmer samarbeid ?

## **1.7 FRAMDRIFTA I AVHANDLINGA**

I *kapittel 2* skal eg gjera greie for korleis barnevernet arbeider, saman med ein historisk oversikt over barnevernet. I tillegg er der ei skildring av det konkrete arbeidet og om korleis samarbeidet med andre instansar vert organisert.

*Kapittel 3* inneheld ei oversikt over noko av den tidlegare forskning og utgreiing om samarbeid om barnevern som er relevant i denne samanheng, for å få fram kva resultat dei har kome fram til, og for å få ein oversikt over kva vi veit om samarbeid innan denne sektoren så langt.

Desse to første kapitla inneheld ganske omfattande og generelle skildringar av barnevernet og av samarbeidet om barnevernet, og er vald å ta med for å gje innsikt i konteksten som samarbeidet føregår i, og det gir naudsynt bakgrunnsinformasjon for å kunne utforme nye problemstillingar. Denne informasjonen vert også nytta som supplerande data for den seinare analysen av samarbeidet om barnevern, saman med den empirien som er henta inn særskilt for denne undersøkinga.

*Kapittel 4* er ei skildring og drøfting av utvalet av informantar og kommunar, og kva metode eg har nytta for å få tak i informasjonen og data som vert brukt i denne avhandlinga.

Desse innleiande kapitla, med definisjonar av sentrale omgrep som samarbeid, heilskap, spesialisering og profesjonalisering, saman med empirisk bakgrunnsinformasjon, er utgangspunkt for å utforme dei teoretiske problemstillingane og perspektiv som eg presenterer i *kapittel 5*. Denne bakgrunnsinformasjonen har vore naudsynt for å kunne utforme dei teoretiske antakingane så presise som mogeleg, og er grunnen til at dette kapitlet kjem forholdsvis seint i avhandlinga.

I teorikapitlet vert det vist til hovudtrekk ved dei teoretiske perspektiva som skal brukast i analysen; det instrumentelle og nyinstitusjonelle perspektivet, og drøfting av korleis desse kan bidra til å forstå samarbeid om barnevern.

Eg har så vald å framstille dei empiriske funna i tre ”reine” empirikapittel først, og gjere den teoretiske analysen i eigne kapittel etterpå. Dette gjev høve til å framstille empirien meir heilskapeleg, slik at dei tilsette sine erfaringar og kommunane sine ordningar vert presentert meir samanhengande.

I *kapittel 6* nyttar eg tal frå Kommunal Monitor for å få fram informasjon om antal barn i tiltak og kva ressursar dei har ved barnevernkontora i dei fire kommunane som er vald ut for meir intensive studiar. Dette gjev oss informasjon om den institusjonelle konteksten som samarbeid om barnevern føregår innanfor.

*Kapittel 7* handlar om organiseringa av barnevernet i dei fire kommunane og samarbeidet som dei deltek i, og her vert det mest nytta saksdokument og intervjumateriale.

Det siste empiriske kapitlet, *kapittel 8*, inneheld meir konkrete skildringar av dei tilsette sine erfaringar med ulike samarbeidsmåtar, og her vert det nytta mest intervju.

Tema i analysekapitla har vorte systematisert med utgangspunkt i spørsmåla frå problemstillinga, og analysen gjer eg ved å syne til den informasjonen som kjem fram i empirikapitla som er relevant for det temaet, og samanstille dette mot dei teoretiske perspektiva som er drøfta i teorikapitlet. Spørsmåla vi vil ha svar på i analysedelen er korleis vi kan forstå arbeidet med å få til samarbeid, kva dette er uttrykk for, og korleis kan vi vurdere resultata. Eg drøftar i kva grad dei ulike teoretiske perspektiva kan gje inn- tak til forklaringar på spørsmåla frå innleiingskapitlet; i kva grad, korleis, kvifor og med kva effekt, samarbeider dei om barnvern. Dette inneber også at eg kan stille spørsmål ved kor fruktbare dei valde teoretiske omgrepa og perspektiva er, for å få innsikt i samarbeidet om barnevern.

I *kapittel 9* drøfter eg i kva grad og korleis dei samarbeider om barnevern, og syner til koordinering som formell samordning og uformelt samarbeid.

*Kapittel 10* handlar om kvifor dei samarbeider, og i kva grad det er styrt eller frivillig samarbeid.

I *kapittel 11* vert effektane av samarbeidet drøfta, og hovudspørsmålet er om barneverntenestene har vorte heilskapelege.

*Kapittel 12* er avslutningskapitlet der eg kort oppsummerar empiriske funn, drøftar vilkår for å få til samarbeid i organisasjonar, og til slutt ser på profesjonane sin plass i lokalforvaltninga.

## **2 BARNEVERNTENESTA, - KVA GJER DEI, OG KORLEIS ?**

### **2.1 INNLEIING**

For å få innsikt i kva barnevernsarbeid er, kva det skal samarbeidast om, og kva kontekst dette samarbeidet føregår i, er det naudsynt med ein oversikt over kva barneverntenesta gjer og korleis. Barneverntenesta er ein sektor som har auka i omfang dei siste åra, både med omsyn til kor mange barn som får tiltak, kva slags tiltak dei får, og med omsyn til kor mange som arbeider der. Statistisk sentralbyrå (Barnevern, 2001) melder at 33 300 barn mottok tiltak frå barnevernet i løpet av 2001, og at det ved utgangen av år 2001 var det om lag 25 900 barn som mottok tiltak. Av desse var 5 250 under omsorg, medan 20 600 mottok hjelpetiltak pr.31.12.01. Dei mest vanlege hjelpetiltaka er besøksheim, støttekontakt og barnehageplass. Det er fleire enn nokon gong som er på tiltak, men i følgje Statistisk sentralbyrå (Personell i barnevernet, 1999) skuldast noko av auken at den nye lova har auka aldersgrensa for tiltak frå 20 til 23 år. Tal frå 1995 fram til 2001 viser at det har vore ein tendens til at færre barn er under barnevernet sin omsorg, men at fleire får ulike typar hjelpetiltak. Det er såleis fleire "barnevernsbarn" enn før, men dei får anna type hjelp. Dette er i tråd med vektlegginga på tiltak

som er minst mogeleg inngripande; ein skal prøve andre tiltak enn omsorgsovertaking og fosterheim eller institusjonsplassering først.

Dei fleste som arbeider i det kommunale barnevernet har høgskule- eller universitetsutdanning, og er anten sosionomar (36%) eller barnevernspedagogar (41%), og i 2001 er det registrert 2 704 årsverk i barnevernet (SSB). Det var ein auke på 117 årsverk frå året før (SSB:Personell i den kommunale barneverntenesta, 2001). Det har vorte færre ufaglærte og dermed fleire fagfolk, og særleg er det andelen av barnevernspedagogar som har auka. Desse tala tyder på at denne sektoren har vorte meir profesjonalisert, og at spisskompetansen på barnevern har auka. Det ser også ut til at dei arbeider annleis enn før, sidan tala om kva type tiltak barnevernet set i verk, tyder på at dei har vorte meir hjelpeorientert enn tvangsorientert.

I denne delen skal eg gje ein oversikt over kva barnevernet gjer og korleis dei arbeider, ved gjennomgang av offentlege utgreiingar, statistikk, forskingsrapportar og retningslinjer for barnevernsarbeidet. Dette vil vise oss korleis styresmaktene meiner at barnevernet skal arbeide, men også gje oss innblikk i korleis dette faktisk vert gjort på ein del områder, og effektane av noko av det arbeidet som vert gjort. Til trass i at nasjonale forskingsprogram har ført til meir forskning på området, og betra rapporteringsrutinar om arbeidet i barneverntenesten, er det svært mykje av arbeidet innan denne sektoren som vi ikkje har tilstrekkeleg kunnskap om. Dette gjeld både arbeidsmåtar, grunnlaget for vedtak og kunnskap om verknader av tiltak. Va-



riasjonar mellom kommunane bidreg også til mangelfull oversikt over kva barneverntenesten gjer.

Eit trekk ved dette politikkområdet som er sentralt for å forstå utviklinga og prosessane innan sektoren, er at den er særskild omstridd, og vekker sterke kjensler. Bakgrunnen er at tvangstiltak og omsorgsovertaking er svært dramatiske og sterke verkemidlar, som engasjerer både dei involverte og andre som ikkje er direkte berørt (NOU 2000:12,s.26). Dette kan vi også sjå ved at barnevernsaker og særleg omsorgsovertaking stadig er tema i avisoverskrifter og avisartiklar. I ein Dagblad- artikkel frå 1995 viser Katrin Koch, som er spesialist i klinisk psykologi og sakkunnig i barnevernsaker, til at tilliten til barnevernet er synkende til trass for fokus på hjelp og ikkje tvangstiltak (Dagbladet 17/12-95). På den eine sida kan denne skepsisen og kritikken vanskeleggjere endringar, men samstundes kan det vere ein drivkraft til å få til eit betre barnevern (Lichtwarck og Clifford 1996:9). Den siste tida har det skjedd endringar i arbeidsmåtar innan barnevernet som kjem fram gjennom den nye lova, nye typar tiltak og nye måtar å organisere arbeidet på.

Eg skal først gje ein kort oversikt over ansvarsdelinga mellom offentlege instansar. Så viser eg utviklingstrekk innad i barnevernet ved å trekke fram sentrale forhold ved barnevernslovene som har vore opp gjennom tidene. Deretter følgjer ei skildring av dei ulike tiltaka som barnevernet set i verk, og ei skildring av korleis saksbehandlinga går føre seg. Så syner eg til generelle forhold ved organiseringa av barneverntenesten i kommunar, og

avsluttar med ein generell skildring av korleis samarbeidet om barnevern føregår i kommunar.

## **2.2 KVEN HAR ANSVAR FOR KVA?**

Det er den kommunale barneverntenesta som har ansvar for det meste av barnevernoppgåvene, men staten og fylkeskommunane har også ansvar for nokon oppgåver. I NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge*, kan vi lese at staten har eit generelt ansvar som vert ivareteke av Barne- og familiedepartementet, medan fylkesmannen har meir spesifikke oppgåver.

Barne- og familiedepartementet skal sjå til at lovene vert praktisert rett og evaluere praksisen, i tillegg til å initiere forskning og utarbeide informasjonsmateriell.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med fylkeskommunal og kommunal verksemd, gjennom rådgiving og kontroll, og skal føre tilsyn med alle barneverninstitusjonar. Fylkesmannen er også klageinstans for vedtak som er treft av kommunane, som mest vil vere vedtak om hjelpetiltak.

Fylkesnemnder for sosiale saker vart etablert 1.januar 1993, og ligg under Barne- og familiedepartementet. Der er 12 fylkesnemnder, så ei fylkesnemnd kan dekke eit eller to fylker. Nemnda føl dei saksbehandlingsreglane som gjeld for domstolar, og skal treffe vedtak først og fremst i tvangsaker, på bakgrunn av forslag av kommunen.

Fylkeskommunen har ansvar for institusjonar for barn og ungdom som vert omfatta av barnevernlova, og skal hjelpe kommunane med plasse-

ring av barn utanfor heimen. I dette ligg ansvar for fosterheimar og opplæring og rettleiing av fosterforeldre. Fylkeskommunen har også ansvar for familievern, som inneber rådgiving og familierapi, og familiebaserte tiltak: Det har vorte oppretta behandlingsteam som arbeider utifrå nokre særskilte behandlingsmodellar (multisystemisk behandling og Parent Management Training). Frå 1.januar 2004 skal andrelinetenestene leggst til staten, og det skal opprettast fem regionkontor.

Kommunen har ansvar for oppgåver som barnevernlova viser til, og som staten eller fylkeskommunane ikkje skal gjere. Kommunane skal gje råd og rettleiing til dei som kjem i kontakt med barneverntenesten, og skal gjere undersøkingar og iverksette tiltak der det er nødvendig (NOU 2000:12, s. 27-28).

Før vi ser nærare på tiltaka som den kommunale barneverntenesten har ansvar for, skal vi sjå litt på korleis barnevernet har utvikla seg, ved å sjå på historikken til lovene for dette politikkområdet.

### **2.3 BARNEVERN I OVER HUNDREDE ÅR, - FRÅ VERJERÅD TIL OPPVEKSTBARNEVERN**

I NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge* vert den nye barnevernlova og dei tidlegare lovene skildra. Den nyaste lova som regulerer dagens barnevern er frå 1992, og formålet er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deira helse og utvikling får hjelp og omsorg til rett tid, og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Denne lova kom omlag 100 år

etter den første barnevernlova; vergerådslova av 1896, som var den første barnevernlova både nasjonalt og internasjonalt. Før den tid var det rett nok også offentlege barnevernstiltak, men det var knytt til kriminal-, fattig- og skulelovgiving. I følgje NOU-en blei lova godt motteke av skulefolk som såg at dette kunne reinske folkeskulen for vanskelege barn, og gjere det lettare å gjennomføre ein felles folkeskule. Det nye kommunale organet; verjerådet, skulle ha sju medlemmer der sorenskrivaren og presten var faste medlemmer. Kommunestyret skulle velje fem medlemmer der eit skulle vere lege, og eit eller to medlemmer skulle vere kvinner. Oppgåvene til rådet var å ta seg av unge under 16 år som hadde gjort straffbare handlingar, eller var "sædlig forkomne" på grunn av "lastefulle foreldre". Rådet skulle også ta seg av barn som levde i fare for å bli sedeleg forderva, eller barn som verken skulen eller foreldre rådde med. Verjerådet kunne gje formaningar, eller påleggje foreldre eller skulen å gje barnet refs. Rådet kunne også vedta tiltak om innsetjing i oppdrags- og undervisningsanstaltar; barneheimar eller skuleheimar, eller utsetting til heiderlege private familiar. Verjerådet kunne frådømme foreldra eller ein av foreldra råderetten over barnet.

Etterkvart som ein fekk erfaringar med verjerådet såg ein ulemper ved ordningane. Ein av dei var at det var mest i dei store byane dei fungerte, i småkommunar vart saksbehandlinga lite effektiv og dyr. Ein annan kritikk til verjeråda, var at det framleis var kriminalpolitisk tankegods som styrte politikken, og dei vart sett på som ein domstol. Ein konflikt som ein også såg etterkvart, var ein kompetansestrid mellom fattigstyret og verjerådet.

Det vart etterkvart stemning for at det trengtes reformer innan barnevernet, og etter krigen blei det oppretta ein komité, og vi fekk lov om barnevern av 1953.

Gjennom denne lova ville styresmaktene prøve å skape einskap mellom dei ulike lovene og dei administrative instansane som hadde med barnevern å gjere. Verjerådet skulle ta seg av barn som hadde atferdsvanskar og som var utsett for mishandling eller annan omsorgssvikt. Forsorgsstyret (det tidlegare fattigstyret) hadde ansvar for barn som vart plassert utanfor heimen på grunn av dårleg økonomi i familien. Helserådet hadde tilsynsansvar for fosterbarn, og skulestyresmaktene hadde ansvar for barn med behov for spesialpedagogiske tilbod. I lova vart det lagt vekt på tiltak for førebygging, sosial service og hjelpetiltak. Tvang skulle berre brukast når dei andre tiltaka ikkje verka. Ein skulle først og fremst hjelpe familien slik at barna kunne bli verande i sitt vanlege miljø, og det er barnets beste som skal vere utgangspunkt for alle tiltak. Vektlegginga av familien må, i følgje NOU 2000:12, sjåast i lys av utviklingspsykologane sine idear om at banda mellom barn og foreldre var viktige å ivareta. Denne lova vart også utsett for kritikk, og mellom anna kom dilemmaet mellom hjelp og tvang, og rollene som både upartisk vedtaksinstans og ivaretakar av barnas interesser, fram som rollekonfliktar. Andre problem ved arbeidet i barnevernet var at dei ofte kom for seint inn i sakene. Grunnane til dette er mellom anna at andre instansar ikkje tok kontakt med barnevernet før situasjonen var fastlåst, og at barnevernet prioriterte dei vanskelege sakene og ikkje førebygging, og at

barnevernet sine tiltak ofte verka truande. På bakgrunn av desse forholda vart lova revidert, og den nye lova om barneverntenester av 1992 trådde i kraft 1.januar 1993.

I følgje den nye lova har kommunen ansvar for vedtak om tiltak i slike saker som fylkesnemnda ikkje har ansvar for, og det vil sei at kommunen mest gjer vedtak om frivillige hjelpetiltak. Desse tiltaka kan t.d. vere barnehage, støttekontakt, besøksheim, økonomisk stønad, fritidsaktivitetar, fosterheimar eller institusjon. Lova gjeld for barn og unge under 18 år, men tiltak som har starta før fylte 18, kan førast vidare til vedkommande er 23 år dersom han eller ho samtykker. I den nye lova har ein innført tidsfristar, ved at undersøkingar skal gjerast innan tre månader, og tiltak skal vere satt i verk innan seks veker. Ved overskriding kan fylkesmannen gje kommunen mulkt. Kommunen har også ansvar for å gjere midlartidige vedtak i akuttstiasjonar.

I saker der det er fylkesnemnda som gjer vedtak, skal kommunen gjere saksforarbeidet og kome med forslag til vedtak. Etter at fylkesnemnda har gjort vedtak, er det kommunen som skal iverksette tiltaket, og følgje opp barnet og familien. Kommunen skal også godkjenne fosterheimar og føre tilsyn med barn i fosterheimar. I hovudsak vil såleis arbeidet ved barneverntenesta i ein kommune vere å gjere undersøkingar når det er grunn til å tru at det er forhold som kan gje grunnlag for tiltak, og iverksette tiltak som kan vere både frivillige og tvang. Frivillige tiltak skal alltid vurderast først, og ein skal prøve dei mildaste inngrep først. Slike tiltak kan vere støttekontakt,

barnehage eller avlasting i heimen. Dersom det ikkje er nok med tiltak i heimen, kan ein prøve t.d. fosterheim, mødreheimar eller institusjon. Vedtak om omsorgsovertaking er det fylkesnemnda som gjer, men som nemnt ovanfor er det barneverntenesta som har utreda saka og kjem med forslag til vedtak, og som skal sette i verk tiltaket. Fylkesnemnda er ei nyordning i den nye lova, og består av ein jurist, som er leiar, to sakkunnige og to lekfolk. Hensikten med fylkesnemnda er å sikre at forslag om tvangstiltak får ei best mogeleg og uavhengig behandling.

I følgje den nye lova (Lov om barneverntenester av 1992) skal alle kommunar ha ein administrasjon med ein leiar som har ansvar for dei lovpålagte oppgåvene. Når det gjeld dei folkevalde si rolle, er det frivillig å ha eit folkevald organ, men dersom det er oppnemnt, skal det ha fem medlemmar. Det er eit slikt eventuelt folkevald organ og ein barnevernadministrasjon som saman utgjer den kommunale barneverntenesta. Kommunen skal også drive med førebyggjande arbeid, og skal følgje med i oppvekstforholda for barn, og sette i gang tiltak for omsorgssvikt og atferdsproblem. Barnevernlova gjev ikkje barneverntenesten noko særskilt ansvar for førebygging, fordi ein vil unngå at ein etat vart aleine om ansvaret for slike oppgåver. Alle kommunale etatar har ansvar for førebygging på sine områder, og barneverntenesten sitt ansvar er å avdekkje omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problem. I tillegg skal barneverntenesten bidra til at barna sine interesser vert ivaretekne av andre organ i kommunen, og samarbeide med

andre etatar og forvaltningsnivå dersom det kan bidra til å løyse oppgåvene barneverntenesten er pålagt etter lova.

I følgje skriv frå Barne- og familiedepartementet; *Kort om lov om barneverntjenester*, vart denne lova endra på nokon punkter i 1999. Ei av endringane var vedtaket om å krevje politiattest frå alle som skal jobbe i eller for barnevernet, for å sikre at ingen som har vorte dømt for seksuelle overgrep mot barn skal kunne få slikt arbeid. Etter ny revisjon av barneverntenesta, er det bestemt at familevernoppgåver og barnevernoppgåver som no ligg hjå fylkeskommunen, skal overtakast av staten, og det vert oppretta fem regionkontor (Ot.prp.nr.9). Dette inneber m.a. at fosterheimar og barneverninstitusjonar vert lagt til statlege regionale myndigheiter.

Gjennomgangen av barnevernlovene syner oss at fokus har vorte flytta frå dei vanskelege barna som grunnlag for ulike tiltak, - som mest var straff, og til foreldra sin problematiske omsorgssituasjon som årsak til behov for tiltak. No er det barnet sin rettstryggleik som skal vere det viktigaste å ivareta. Den nye lova tek utgangspunkt i at barna sine vanskar kan ha mange ulike årsaker, og at tiltaka difor må vere meir mangfaldig. Tiltaka har den siste tida hatt eit sterkt familiefokus, og den faglege ideologien har vore at det beste for barna er å bu heime, og at ein med ulike støttetiltak frå barnevernet kan førebygge alvorlegare problem og hindre meir dramatiske tiltak. Vi kan difor sei at utviklinga innan barnevernet har gått frå verjerådsarbeid, via kriminalpolitikk, skulepolitikk og sosialpolitikk, og fram mot oppvekstpolitikk i våre dagar, og at vi dermed har eit ”oppvekstbarnevern” (St.meld. 40).



## **2.4 FLEIRE BARN I TILTAK, MEN FÆRRE OMSORGSOVERTAKINGAR**

Vi skal sjå nærare på dei ulike tiltaka som barnevernet kan setje i verk, men først sei litt om grunnlaget for å setje i verk tiltak. Kva er det som tilseier at det er barnevernet som har ansvar for tiltak, og ikkje andre offentlege instansar som t.d. sosialkontoret eller skulen? Dette er viktig som grunnlag for avgrensing av ansvar, og dermed sentralt i samarbeidet med andre.

Det er dersom barn, på grunn av forhold ved heimen eller andre forhold, har eit *særleg* behov for hjelp, at barneverntenesten har plikt å iverksette tiltak. Retningslinjene om hjelpetiltak frå Barne- og familiedepartementet (Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17.juli 1992) seier at svakhetar eller manglar ved forhold i heimen ikkje er tilstrekkeleg til å iverksette tiltak frå barnevernet. Barnet skal ha eit særleg behov, og det inneber at hjelpebehovet er større enn det som er vanleg for dei fleste barn. Funksjonshemming er t.d. difor ikkje grunnlag for tiltak, - ein må ha behov som går utover funksjonshemmingane. Årsakene til hjelpebehovet kan, i følgje retningslinjene, vere forhold i heimen (sosiale problem, økonomi eller butilhøve), eller det kan vere knytt til barnet sjølv, som t.d. atferdsvanskar eller sosial mistilpassing.

Dei tiltaka som vert sett i verk skal altså sjåast i samanheng med årsakene til hjelpebehovet, men i følgje Tjelflaat og Nerbø (1997:14) kan det vere vanskeleg å skilje klart mellom årsak og verknad til barna sine problem. Dei viser til at atferdsproblem kan t.d. ha bakgrunn i omsorgssvikt,

men atferdsproblem kan også utløyse ein mishandlingssituasjon. Dette kan nok også gjelde tiltak som går på tvers av etatar, og dermed må avklaring av ansvar både skje som avklaring av årsaksforhold, og kanskje meir praktiske argument, t.d. kven som har mest tid, dersom årsakene ikkje er klare.

I tillegg til ulike konkrete tiltak, skal barnevernet også gje råd og rettleiing til barn og foreldre. Slik rådgiving og rettleiing skal bidra til at foreldra kan ivareta sine foreldreoppgåver. Det er ikkje nødvendigvis barnevernet sjølv som skal gje rettleiing, men barnevernet har plikt til å bidra til at foreldre får slik hjelp av eventuelt andre også. Det er ingen vilkår knytt til å få råd og rettleiing, slik som det er med omsyn til hjelpetiltak.

Dei tiltaka som barnevernet kan sette i verk er svært mange, og lova viser ikkje til nokon uttømmende ”meny” av tiltak. Sjølv om tiltaka er svært mange og ulike, er det mange som forbind barnevernet mest med omsorgsovertaking; - at foreldra mister omsorgsretten, og barna vert flytta ut frå heimen. Slike vedtak om omsorgsovertaking er det, som nemnt ovanfor, ikkje barneverntenesta i kommunen, men Fylkesnemnda som gjer, og skal brukast minst mogeleg. Barnevernlova sitt utgangspunkt er at det er best for barna å vekse opp hjå sine biologiske foreldre. Omsorgsovertaking er ein type tvangstiltak som vi kan skilje frå hjelpetiltak, som er frivillige. Av dei 25 900 som hadde barneverntiltak pr. 31.12.01, var det 5 250 som var under omsorgstiltak (SSB Barnevern, 2001). Av desse var det 4 550 plassert i fosterheim, og 482 i barneverninstitusjonar. Utanom desse var det 1 608 som var i fosterheimar, og 743 var på institusjon. Dette er tiltak som er friviljuge

hjelpetiltak, og ikkje knytt til vedtak om omsorgsovertaking. Tal frå 1999 syner at dei mest vanlege hjelpetiltaka var besøksheim (vel 6000), økonomisk stønad (vel 4000), støttekontakt (3 618), barnehage (3 268), tilsyn (2 137), fritidsaktivitetar (1 753), og heimekonsulent/avlasting i heimen (1 110) (Statistisk sentralbyrå: Tabell 2 Barn med barnevernstiltak 31.desember, etter alder og tiltak. 1999). I følgje retningslinjer frå Barne- og familiedepartementet (Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992), kan hjelpetiltaka i hovudsak berre iverksettast dersom både foreldre og barn over 15 år samtykker, men opphald i barnehage eller liknande dagtilbod kan iverksettast ved pålegg til foreldra.

*Besøks- og avlastingsheim* er eit mykje brukt tilbod, som både kan ha årsak i at foreldra treng avlasting, men også at barna treng andre vaksne som har overskot og kan gje særleg oppfølging på områder som foreldra ikkje kan følgje opp. I følgje retningslinjene frå Barne- og familiedepartementet (op.cit.) skal barnevernet sikre at besøksheimane har føresetnadar for å ivareta barnet sine behov, slik som for fosterheimar, men elles ikkje stille dei same krava om alder, sivil status og at familien skal utgjere ein tradisjonell familie.

*Økonomisk stønad* kan gjevast til konkret hjelp i einskilte tilfelle, t.d. til fritidsaktivitetar eller ferieopphald, men skal ikkje erstatte økonomisk sosialhjelp etter lov om sosiale tenester. Økonomisk stønad kan berre gjevast som hjelpetiltak direkte til barnet.

*Støttekontakt og tilsynsfører* er også vanleg brukte tiltak. Støttekontakten skal vere ein person som barnet kan snakke med, og som kan ta det med på ulike aktivitetar, og fungerer også som avlastning for familien. Dette tiltaket skal ha ei særskilt målsetting, og det bør vere gjennomtenkt korleis støttekontakten skal arbeide for å nå måla. I motsetning til støttekontakten, er tilsynsførerordninga meir retta mot foreldra og heile familien. Dette tiltaket vert sett i verk når det er mistanke om mangelfull omsorg, og tilsynsføreren skal difor ha ein kontrollfunksjon. Det er også viktig at tilsynsføreren gir råd og rettleier foreldra slik at familien kan få hjelp til å fungere. Innhaldet i tilsynet skal diskuterast med familien, og det skal også ha ei klar målsetting og vere klart grunngjeve.

*Heimekonsulent* er eit tiltak der ein person kjem heim til familien for å hjelpe til med å legge opp rutinar for husarbeid og barnestell, eller utfører dette dersom foreldra midlartidig ikkje kan gjere dette sjølv. Heimekonsulenten kan hjelpe familien over ein vanskeleg periode, slik at barna ikkje treng å verte plassert utanfor heimen.

*Barnehage og skulefritidsordning* er også tiltak som vert nytta i mange høve. Dette er eit tilbod som både er avlastning til foreldra, og hjelp til barnet. Barna kan ha behov for det tilbodet som vert gjeven i barnehagen eller skulefritidsordninga, og foreldra kan trenge avlastning for å få betre overskot til barnet når det er heime.

*Plassering i fosterheim, mødreheim eller institusjon* kan vere frivillige tiltak eller tiltak etter at barnevernet har overteke omsorga for barnet, og

det var vel 6 600 barn som var plassert utanfor heimen i 1999. Dersom slike tiltak er frivillige, skal dei vere kortvarige. Dersom plassering utanfor heimen vert langvarig, skal ein vurdere vedtak om omsorgsovertaking. Barnevernet har plikt til å hjelpe foreldre slik at barna kan flytte heim så raskt som mogeleg. Etter at frivillige hjelpetiltak er vurdert eller prøvd, og når situasjonen for barnet er alvorleg, kan barnevernet overta omsorga for barnet og plassere det utanfor heimen. Det er fylkesnemnda som vedtek omsorgsovertaking, og skal samstundes fastsette ei samværsordning mellom barna og foreldra. Det er likevel rom for at barneverntenesta kan plassere barn utanfor heimen i krisesituasjonar. Det er barneverntenesta i den kommunen fosterheimen ligg, som har ansvar for å godkjenne og følgje opp fosterheimen etter retningslinjer frå Barne- og familiedepartementet. Det er fylkeskommunen som har ansvar for å opprette og drive barneverninstitusjonar, men dei kan også bruke private institusjonar.

Sidan plassering av barn utanfor heimen, og særleg fosterheim - og institusjonsplassering, er dramatiske tiltak som får stor innverknad på barn og foreldre, er det mykje debatt om desse tiltaka. Barnevernlova pålegg barneverntenesta å vere restriktiv med bruk av slike tiltak, på bakgrunn av forskning som viser at barn har det best når dei kan vekse opp hjå sine biologiske foreldre. Vi ser likevel stadig medieoppslag der fortvilte foreldre fortel om eit barnevern som tek barna frå dei utan god grunn. På den andre sida har mellom andre tidlegare barnevernsbarn vore kritisk til at barnevernet ikkje har brukt slike tiltak nok, og at plassering som hjelpetiltak fører til at

barna vert flytta frå og til. Norsk fosterheimsforening er også kritisk til den ustabile og utrygge situasjonen dette fører til for barna (Aftenposten 12/9-98). Kritikken går på at barnevernet vert foreldrevern og ikkje barnevern.

Det er særleg dei heimebaserte tiltaka som har auka i omfang, i tråd med den faglege ideologien om at barnevernet skal ha eit familiefokus. Eg vil likevel anta at det ikkje berre er fagleg ideologi som gjer at barnevernet skiftar fokus og endrar tiltak. Dei problema som oppstår og som vert fokusert på generelt i samfunnet, kan også ha ein vridingseffekt på tiltaka. Det har mellom anna vore ein periode med fokus på innvandrarproblematikk, og no er det eit sterkare fokus på kriminalitet, og den kriminelle lågalder har vorte diskutert. På bakgrunn av urovekkjande signal om auka kriminalitet blant ungdom, har ein sett i verk nye typar tiltak.

I retningslinjene frå Barne- og familiedepartementet (Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992) vert nokre av dei nye heimebaserte tiltaka skildra. Det eine vert kalla *Multisystemisk terapi* (MST), og er basert på eit intensivt og tidsavgrensa familiebasert tilbod for barn og unge med alvorlege adfersproblem. Tilbodet skal vare i fire – seks månader, og vere knytt til nærmiljøet, og alle aktuelle instansar skal trekkast med. Behandlarane skal vere aktiv i familien, og bidra til at foreldre sin oppdra-gepraksis vert betre, at kontakten med avvikande ungdomsmiljø vert redusert, og at kontakt med ikkje-kriminelle ungdommar vert gjenoppretta. Familien skal setjast i stand til å løyse framtidige problem på eiga hand. Eit anna nytt tilbod er *Parent Management Training* (PMT), og er eit tilbod der

foreldre får opplæring og rettleiing til å fremme god sosial adferd og redusere avvikande atferd hjå barn. Dette tilbodet er retta mot foreldre til barn mellom 3 og 12 år, som er i ferd med å utvikle adferdsvanskar. Intensiv familierettleiing er ein ny arbeidsmåte som fokuserer meir på brukarmedverknad enn dei tradisjonelle tiltaka.

I tillegg til hjelpetiltak til einskilte familiar og barn, kan barnevernet også utforme tiltak for utsette grupper. I rapporten *”Forebyggende arbeid og hjelpetiltak i barneverntjenesten”* av Einarsson og Sandbæk (1997: 57-66), blir det vist til mellom anna mødregrupper, uteteam for ungdom, opne barnehagar og aktivitetshus for familiar. Desse tiltaka er meir førebyggjande tiltak, og baserer seg også på ufaglært og frivillig innsats. Barneverntenesten i dei ulike kommunane vurderer kva tiltak som er hensiktsmessig utifrå dei problem og behov dei har i kommunen.

Etter denne gjennomgangen av barnevernslovene og ulike tiltak som barneverntenesten arbeider med, har vi fått eit innblikk i rammene rundt barnevernet og kva type hjelp familiane og barna kan få. Eit generelt trekk er at sjølv om det er fleire barn som får hjelp, er det forholdsvis færre tilfeller av omsorgsovertaking. Det tyder på at barnevernet arbeider meir førebyggjande og nyttar meir ”mjuke” tiltak enn før, og legg meir vekt på foreldrerettleiing.

For å få betre kjennskap til korleis arbeidet vert utført og bakgrunn for val av type tiltak, samt kven andre instansar dei kjem i kontakt med under-

vegs i ei sak, kan det vere nyttig å sjå på prosedyrane ved saksbehandlinga, og fasane i vedtaksprosessen.

## **2.5 FRÅ MELDING TIL UNDERSØKING, VEDTAK OG TILTAK**

Dersom vi ser på barnevernet sin saksbehandling av enkeltsaker på kommunalt nivå, så startar sakene ofte med ei melding (NOU 2000:12, s.93). Meldingane kan kome frå foreldre, tilsette i barnehage eller skule, politiet, andre offentlege instansar eller andre vaksne som er bekymra for barnet. Tal frå Statistisk Sentralbyrå (Undersøkingar i barnevernet 2001), syner at 25 % av meldingane som fører til undersøking kjem frå mor/far, medan 11% kjem frå barneverntenesta og det same frå skulen, 8% frå politiet, 7% frå barnevernsvakt, 5 % frå helsestasjon og 3 % frå barnehagar. Naboar står for 3 % av meldingane. Meldinga skal vurderast, og seinast innan ei veke skal saka anten verte henlagt eller det vert opna ei undersøkingssak. Sjølv om meldinga er anonym, skal den vurderast, men ein må då vere svært forsiktig og vurdere om meldinga er sett fram for å sjikanere (Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17.juli 1992, Barne- og familiedepartementet). Vurderinga skal vere ein lukka prosess ved barneverntenesta, utanom at den som melder ifrå kan verte bedt om å gje nærare opplysningar om bakgrunnen for meldinga. Det er tre moglege utfall av meldingar; henlegging, vedtak om hjelpetiltak, eller forslag til fylkesnemnda om tiltak (NOU 2000:12). Meldingar som vert henlagt utan at det vert iverksett undersøkingar, skal arkive-



rast i eit år. Dersom barnevernet ser at det kan vere grunnlag for tiltak, skal dei undersøke saka vidare.

Tidlegare var det strengare kriterium for å setje i gang ei undersøking, - då måtte barnet sin situasjon vere alvorleg. No skal det vere behov for tiltak som skal vere kriteriet for å undersøke saka nærare. Frå ei kartlegging om meldingar til barnevernet, kjem det fram at henleggingsprosenten varierer svært mykje, til dømes frå 3 til 33 % i ulike bydelar i Bergen i perioden 1992-96 (NOU 2000:12,s.94). Om meldingane fører til tiltak varierer også, både innan i kommunar og frå år til år. I Bergen varierte dette mellom 10 og 40%. Det ser også ut til at saker som har fokus på foreldra sine omsorgsevner og risiko for barnet, oftare vert henlagt enn dersom tiltak vert vurdert på grunn av særlege behov hjå barnet. Ei forklaring på dette kan vere at det er vanskeleg å ta fatt i saker der ein vil komme i konflikt med foreldra. I NOU-en vert det uttrykt bekymring fordi det ser ut til at barnevernet sjeldnare set i gang tiltak der sakene ser alvorleg ut, enn i andre saker (NOU 2000:12, s.96). Det vert vist til mange ulike forklaringar på variasjonane, som ikkje er tilstrekkeleg undersøkt, men nokon av dei kan vere at kommunane har ulike typar problem i ulike periodar, og at tilboda og tiltak frå andre etatar varierer mellom kommunar (op.cit.s.97).

I retningslinjene (Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17.juli 1992, Barne- og familiedepartementet) vert det anbefalt at foreldra vert informert når ei undersøking startar, og bakgrunnen for det. På grunn av at grunnlaget for undersøkingane er mindre streng enn før, skal barnevernet

vere forsiktig i arbeidet, og helst gjennomføre dette i samarbeid med foreldra, og hindre at andre unødig får vite om undersøkingane. Når ei undersøking startar, vert foreldra anten innkalla til samtale på barnevernkontoret, eller ein varslar om heimebesøk. Ved husundersøkingar kan foreldra krevje å ha eit vitne tilstades, og kan også påklage husundersøkinga til fylkesmannen. Dersom saka gjeld små barn, snakkar ein med foreldra aleine. Dersom det er større barn og ungdom, kan dei vere med på samtalen. Ved samtalar med barna kan barnevernet krevje at dette skal skje i einerom, fordi ein trur at det er lettare for eit barn å fortelje om situasjonen sin utan at foreldra høyrer på. I møtet med foreldra fortel barnevernet om saksgangen, og at dei skal innhente opplysningar frå andre, og kva rettar foreldra har, t.d. om innsynsrett i rapporten.

Innhenting av opplysningar er ein viktig del av arbeidet i undersøkingssaker. Andre offentlege myndigheiter har plikt til å gje opplysningar til barneverntenesten, sjølv om dei har teieplikt, dersom det er grunn til å tru at barnet er utsett for mishandling eller alvorleg omsorgssvikt. Barneverntenesta kan også påleggje andre instansar å gje opplysningar, og skal då henvise til den aktuelle hjemmelen og klageadgangen. Foreldra skal få kjennskap til at barnevernet får opplysningar frå andre kjelder, så sant det ikkje er fare for hemnaksjonar frå den opplysningane gjeld. Barneverntenesta og dei som utførar tenester for barnevernet har teieplikt når opplysningane er motteke i samband med tenesta eller arbeidet. Før vedtaket vert fatta, skal foreldre og barn få uttale seg i saka, og dei skal vanlegvis varslast skriftleg på

førehand. Barneverntenesta er pliktig til å syte for at saka er så godt opplyst som mogeleg før dei gjer vedtak. Dette inneber mellom anna at opplysningane skal kontrollerast. Kor omfattande undersøkingane skal gjerast, er avhengig av forholda i sakene, men må vere grundigare når det er saker om omsorgsovertaking enn ved hjelpetiltak. Foreldra har vanlegvis rett til å få kjennskap til desse opplysningane, slik at dei kan imøtegå dei. Desse partane kan også få innsyn i dokumenta, dersom det er sannsynleg at det vert ei sak som barnevernet eller fylkesnemnda skal fatte vedtak i, men innsynsretten gjeld berre for dokument som gjeld parten sjølv (op.cit.).

Ei undersøkingssak skal gjennomførast så snart som mogeleg, og vanlegvis innan tre månader. I ein rapport om utgreiingsarbeidet i Trondheim (Tjelflaat og Nerbø 1997:11), vert saksbehandlinga skildra slik at når ein saksbehandlar fekk saka, vart det sett opp ein tidsplan, og saman med ein rettleiar vert denne følgt opp. I ei meir omfattande undersøking om saksbehandling i barnevernet viser det seg likevel at i eit av ti tilfelle er det berre ein saksbehandlar som tek avgjerder i saka. Dette skuldast at det er mange som arbeider aleine med barnevernsaker i små kommunar (NOU 2000:12, s. 97). I undersøkingar om barnevernet sitt arbeid (op.cit.), synes omlag 70% av saksbehandlarane at saka dei behandla var godt belyst, og  $\frac{3}{4}$  av dei var sikker på vedtaket, medan 10 % var usikker. Vidare viser desse undersøkingane at det er mange ulike forhold saksbehandlarane synes er viktige i vurderinga av saka. Faglege vurderingar og forståing av lova er viktigast, medan mor si oppfatning, samarbeidspartnarane og bar-

na/ungdomen si oppfatning også er viktig. At far si oppfatning er mindre viktig enn mor si oppfatning, forklarer dei i NOU-en med at det sannsynlegvis skuldast at barna ikkje bor hjå faren (op.cit.).

Etter at det har vorte gjort vedtak i ei sak om tiltak, er det barnevernet eller dei aktuelle andre instansane som har ansvar for at tiltaka vert iverksett. Iverksetjing av tiltak kan gjerast gjennom samarbeid i ansvarsgrupper, der foreldre og barn også er med. Det er særleg med helsestasjonen, skulen, barnehagar og pedagogisk - psykologisk teneste at barnevernet har faste møter. Dersom barnevernet vurderer forholda slik at foreldra ikkje lenger kan ha omsorg for barna, vert saka sendt til Fylkesnemnda med forslag om omsorgsovertaking. Barnevernet skal legge fram sine vurderingar når saka kjem opp i Fylkesnemnda, og har ansvar for å iverksette dei tiltak som nemnda vedtek. Arbeidsmåtene i barnevernet er prega av at ein både skal kontrollere og hjelpe familiar, og at saksbehandlinga både er nedfelt i lover og retningslinjer, og i den barnevernfaglege ideologien. Til trass for reglar om saksbehandling i barnevernet er det likevel rom for å arbeide på ulike måtar, og det faglege skjønnnet skal vere eit viktig grunnlag for vurderingane.

Det er grunn til å tru at ordninga med Fylkesnemnda har påverka arbeidsmåtene i barnevernet ved at ein no må grunngje vedtak om omsorgsovertaking betre, og nokon saksbehandlarar opplever dette som krav om "vitskapelege bevis" (Tjelflaat og Nerbø 1997:22). Tjelflaat og Nerbø (1997:20) viser til at behovet for å finne "bevis" for foreldra sine dårlege

omsorgsevner kunne sjå ut til å vri fokus over mot foreldra, og bort frå barnet sin situasjon. Barnevernsaka som vart kjend gjennom media hausten 2002, der det kom fram at dei mellom anna hadde nytta intelligenstestar av mora som grunnlag for omsorgsovertaking, kan vere eit eksempel på dette. Dersom barnevernet ikkje har gode nok ”bevis” for omsorgssvikt, let dei vere å gå vidare med saka til Fylkesmannen.

Eit forhold som kjem fram i skildringa av barnevernsarbeid, er at det kan vere *konfliktfylt*, og dette vil sannsynlegvis legge føringar på korleis samarbeidet mellom barnevernet og foreldra, og andre instansar vil fungere. Eit anna sentralt trekk ved skildringa av arbeidet er at tiltaka og vurderingane som vert gjort i sakene *varierer* mellom barneverntenestene i ulike kommunar. Variasjonane kan skuldast mange forhold, t.d. kor mange tilsette det er i barneverntenesten i ein kommune, ulike faglege oppfatningar om barnevernsarbeid, korleis samarbeidet med foreldre og andre instansar fungerer, og kva type tiltak ein har høve til å setje i verk. Eit anna forhold som legg rammer for arbeidet, og som skaper variasjon, er organiseringa av barnevernet, og vi skal sjå litt nærare på korleis denne organiseringa er.

## **2.6 ORGANISERING OG MODERNISERING**

Som vi ser av dei historiske linjene til den gamle verjerådslova og fram til den nye lova av 1992, har det skjedd store endringar i barnevernet. Vi ser ein vridning bort frå kriminalpolitikk og skulepolitikk, til sosialpolitikk og oppvekstbarnevern i nyare tid. Vi ser også at tiltaka som barnevernet brukar

har vorte meir retta mot at barna skal vekse opp hjå mor og far, og omsorgsovertaking skal brukast minst mogeleg. Likevel er det barna sine rettar lova først og fremst vil ivareta. Innføringa av fylkesnemnder skal sikre at avgjerder om omsorgsovertaking er best mogeleg handsama, og er nok ei av dei største endringane etter den nye lova. Det har også skjedd andre endringar ved forvaltninga i den nyare tid som har hatt effektar på barnevernet si utforming. Dette er særleg den store opprustinga av tilsette i barnevernet sidan tidleg på 80-talet, etter merksemd om ”mappebarna” som avslørte lang saksbehandlingstid i barnevernet. Desse problema er ikkje løyste endå, som t.d. i Bodø der oppslag i Nordlands Framtid 28/9-00 viser til at der er 50 barn på venteliste, og at barneverntenesta slit for å halde tidsfristane.

Bakgrunnen for modernisering av barnevernet er ønske om eit meir etterretteleg barnevern som samarbeider meir med familien, hevdar Lichtwarck og Clifford (1996:9). Dei viser til at moderniseringa har vorte gjennomført gjennom nasjonale planar og program: *Nasjonal handlingsplan for barnevernet* frå 1986 til 1989 og *Det nasjonale program for styrking av barnevernet* i tida 1991-93. Vidare nemner dei at ein gjennomgang av barnevernet, gjennom Stortingsmelding nr.72 (1984-85), viser at dette politikkområdet ikkje hadde utvikla seg slik som resten av helse- og sosialsektoren, og var umoderne, mangelfullt og lite tilpassa dagens problem (op.cit.1996:15). Utviklingsprogramma for barnevernet har vore med på å styrke kompetansen i barnevernet, at fleire barn får hjelp, at barnevern vart sett på den politiske dagsorden, og at folk har fått auga opp for den **hjelpa**

barnevernet også kan gje. Dette har igjen ført til meir etterspørsel etter tiltak, og dermed manglande kapasitet, og fokus på administrative og organisatoriske problem (op.cit. 1996:17).

Eit av dei forholda som legg premiss for arbeidet er at barnevernet er ein del av den **offentlege forvaltning** og dermed politisk styrt. Dei folkevalde si rolle i barnevernarbeidet har endra seg mykje sidan verjerådet sine dagar. I følgje den nye lova er ikkje kommunane lenger pålagt å ha eit folkevald organ for barneverntenesten. Men dersom kommunen vil ha det, skal utvalet ha fem medlemmar. Ein ulempe ved denne ordninga er at dette gjev høve til å organisere bort systematisk informasjon til dei folkevalde om barnas forhold. I NOU 2000:12, om barnevernet, tilrår utvalet at det vert sett i verk tiltak for å sikre at politikarar får oversikt og tek ansvar for tenestetilbodet ved det kommunale barnevernet. Utvalet meiner også at kommunen bør ha eit folkevald organ som tek ansvar for det førebyggjande arbeidet (NOU 2000:12, s. 224). På grunn av dei særskilde oppgåvene til barnevernet, og at vurderingane er basert på skjønn, meiner utvalet at ein bør sikre ein klar og eintydig praksis som bygg på ein felles forståing av barnevernlovene (op.cit. s. 223). For at dei tilsette i barneverntenesta skal kunne gjere ein god jobb, må dei ha legitimitet og tillit blant befolkninga, samarbeidspartnarar og lokalpolitikarar.

Andre forhold ved barnevernet som også er viktig, er **kor mange og kva type tilsette** der er. Talet på tilsette i barneverntenesten har også endra seg, og i 2001 er det 2 704 årsverk. Dette er ein auke på 4,5 % frå 2000, og

det var igjen ein auke på 2,4 % frå 1999. Som nemnt tidlegare har andelen sosionomar og barnevernspedagogar i barneverntenesten også auka, og i 2001 utgjør dei høvesvis 36 og 41 % av dei tilsette. Dersom vi ser på bemanninga i forhold til talet på barn, var landsgjennomsnittet i 2001 på 2,5 årsverk pr.1000 barn. Bemanninga var best i Oslo (3,7), Vest-Agder (3,3) og Østfold (3,2) medan den var lågast i Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag (1,8) (SSB: Personell i den kommunale barneverntenesta 2001). Eit barnevernkontor kan variere mykje i storleik; frå ein del av ei stilling til over 40 tilsette. For å bøta på eit lite fagmiljø i småkommunar, har nokon av dei sett i verk interkommunalt samarbeid. I Vest-Telemark har t.d. seks småkommunar gått saman om utgreiingssakene i barneverntenesta. Frå dei seks kommunane møter saksbehandlarane ein gong i veka for å fordele sakene, og dei er to på kvar sak. Desse to samarbeider om det vidare arbeidet. Dette fører til at dei er tryggare på at vurderingane er gode, og dei slepp å handsame saker frå heimkommunen (Kommunal Rapport 10.august 2000).

Sjølve **organiseringa** av barneverntenesta er viktig som ramme for arbeidet. I større kommunar kan barneverntenesta vere delt opp i mindre einingar fordi kommunane er delt i bydelar, som t.d. Oslo som har mellom 40 og 3,3 stillingar i dei ulike bydelane (SSB: Tabell 1 Årsverk/hele stillingar i barneverntjenesten per 31. desember 1998. Fylke). Tenesta kan også vere delt fordi delar av dei kommunale tenestene er desentralisert, som t.d. i Bodø som hadde to Helse- og sosialdistrikt; Øst og Vest, med til saman 21,3



stillingar (op.cit.). Tal frå Statistisk sentralbyrå frå 1995 syner at det var ein av fire kommunar som ikkje hadde oppretta egne stillingar for barnevernoppgåver (SSB: Barnevernstjenesten, 1995). Dette var mest småkommunar med under 5000 innbyggjarar. Etter lova skal det vere ein administrasjon med ein leiar som har ansvar for oppgåvene etter lova. Det er mogeleg for leiaren å ha andre oppgåver, t.d. som leiar av ein felles oppvekstetat (NOU 2000:12 s. 223).

Opplysningar frå Statistisk sentralbyrå (SSB: Barnevernstjenesten, 1995) viser at det er mest vanleg å organisere barneverntenesta innan sosialkontoret, - seks av sju kommunar har denne organiseringa. Dersom vi skil mellom store og små kommunar, ser det ut til at småkommunar er mest tradisjonell. I 96 % av småkommunane låg barnevernet ved sosialkontoret, medan for kommunar med over 50 000 innbyggjarar var talet 69 %. Det var 22 kommunar som hadde organisert barneverntenesten i eigen etat eller i ein oppvekstetat. Omorganisering til ein oppvekstetat inneber at instansar som har ansvar for barn vert slått saman. Dette kan gjerast på ulike måtar, og i NOU 2000:12 syner ein til Øvre-Eiker som har ein hjelpeteneste som består av barnevernet, pedagogisk-psykologisk teneste og helsestasjonen (NOU 2000:12, s. 44).

Eit generelt inntrykk vi får av barnevernet etter denne gjennomgangen, er at det er store variasjonar mellom kommunane både med omsyn til storleik på barneverntenesta, og organiseringa av den, sjølv om dei fleste følgjer den tradisjonelle måten med å legge tenesta til sosialkontoret. Sjølv om det

skjer ein del utviklingsarbeid, kan vi skildre organiseringa av den kommunale barneverntenesta som umoderne, og ikkje i tråd med intensjonane som t.d. låg i utviklingsprosjektet ”Alternativ organisering av barnevernet”, som Barne- og familiedepartementet og Kommunanes Sentralforbund stod bak i perioden 1991-1993. Høvet til å modernisere er godt, men vert av ulike grunnar ikkje gjennomført. Ei av dei store endringane ved dei som arbeider med barnevern, er at det er fleire tilsette med sosialfagleg utdanning, og særleg barnevernspedagogar. Eg vil kalle denne utviklinga for ein **profesjonalisering** av barnevernet.

## **2.7 KVEN SAMARBEIDER BARNEVERNET MED?**

Mykje av arbeidet ved barneverntenesten er knytt til samarbeid med andre, både med familieane, fosterforeldre, frivillige organisasjonar og andre offentlege instansar som arbeider med barn, og føregår heile tida. Når det gjeld samarbeidet med andre offentlege instansar, seier lova at barnevernet skal medvirke til at barna sine interesser også vert ivaretekne av andre instansar, og skal samarbeide med andre sektorar og forvaltningsnivå når dette kan bidra til å løyse oppgåvene barneverntenesten er pålagt. Barneverntenesten skal gje råd og delta i samarbeidsorgan som vert oppretta (NOU 2000:12, s.41). I NOU-en vert det vidare vist til at samarbeidet skal bidra til å bruke ressursar meir effektivt t.d. gjennom interkommunalt samarbeid, eller til kompetanseheving t.d. gjennom hospitering. Samarbeidet kan også gje høve til å utforme betre og meir heilskaplege tiltak, og kan bidra til at vedtaka

vert meir legitime og aksepterte. For ein barnevernarbeider vil samarbeidet med andre variere med ulike typar oppgåver og i ulike fasar av arbeidet. I dette kapitlet skal eg gje ei generell skildring av samarbeidet, medan meir spesifikke problemstillingar og vurderingar av samarbeidet kjem fram i neste kapittel der eg ser på kva forskning og utgreiing der har vore om samarbeid. Vidare i dette kapitlet skal vi først skilje mellom det samarbeidet som føregår om førebyggjande saker og enkeltsaker, og så gå inn på samarbeidet i ulike fasar i enkeltsakene, før vi til slutt ser på forma som samarbeidet kan ha.

### **2.7.1 Når er det behov for samarbeid, og kven samarbeider dei med?**

I det førebyggjande arbeidet og arbeidet med generelle saker skjer det mykje samarbeid med foreldre og andre offentlege instansar, og ikkje minst er frivillige organisasjonar viktig i denne type arbeid. Samarbeidet kan t.d. vere faste møter med andre instansar for å gje generell informasjon eller rettleie, ein deltek i planleggingsarbeid der andre instansar og frivillige organisasjonar også er med, eller det kan vere samarbeid om særskilde førebyggjande tiltak for utsette grupper. Dette samarbeidet om førebyggjande arbeid legg også føringar for samarbeidet om enkeltsaker ved at ein vert kjent med kvarandre, og at det vert skapt eit samarbeidsklima som kan overførast til andre samanhengar.

Arbeidet med enkeltsakene startar ofte med ei melding frå foreldra, skulen, barnehagen, helsestasjonen eller andre som er bekymra for barnet.

Sidan barnevernet sjølve ikkje har så mykje direkte kontakt med barna, er dei avhengig av eit samarbeid med dei instansane som kjenner barna. I samband med slike meldingar har det kome fram ein type samarbeidsproblem som går ut på at andre instansar let vere å melde frå om forhold dei er bekymra over, eller let vere å foreslå den type tiltak som barnevernet kan gje. Dette manglande samarbeidet kan ha årsak i mange forhold, t.d. kan det vere på grunn av at den andre instansen ikkje vil kome i ein konfliktsituasjon med foreldra ved å melde. Det kan også vere frykt for at barnevernet set i verk dramatiske tiltak som omsorgsovertaking, at ein ikkje har tillit til at barnevernet vil gjere ein god fagleg jobb, eller for liten kunnskap om dei tiltaka som barnevernet kan gje.

Etter at barnevernet har fått ei melding skal barnevernet undersøke denne innan ei veke. I denne delen av undersøkinga er det ikkje snakk om samarbeid med andre instansar, men heller om innhenting av opplysningar frå meldeinstansen for å utdjupe meldinga slik at ein kan vurdere om det er grunnlag for å gå vidare og gjere dette til ei sak. For å unngå at ei eventuelt ugrunna melding vert kjent av andre, skal undersøkinga gjerast diskret. Derksom denne forundersøkinga avdekkjer at der truleg er eit hjelpebehov, skal det opprettast ei undersøkingssak, og foreldra informerast. I denne kartleggingsfasen er det naudsynt med samarbeid med foreldra og andre for å få informasjon om kva som er problemet og kva hjelpebehovet består i. Andre instansar har lovfesta opplysningsplikt til barnevernet, så samarbeidet er ikkje frivillig frå dei andre instansane si side. Det kan oppstå samarbeids-

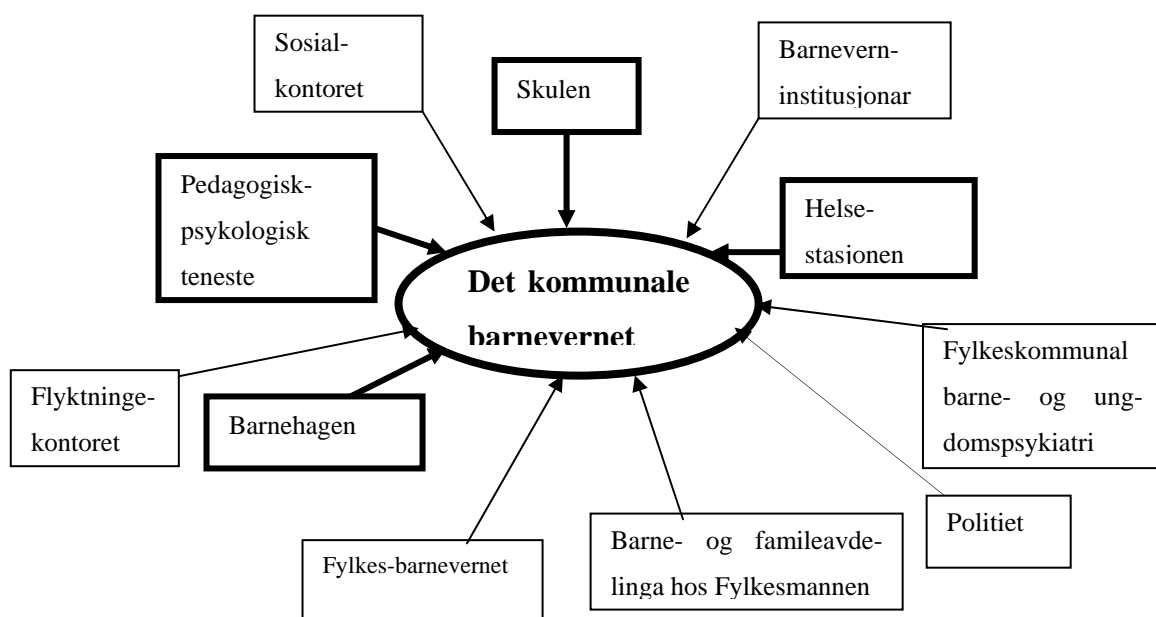
problem som kan ha bakgrunn i at barneverntenesta har rett til å få informasjon, og at partane difor ikkje er likeverdige. Problema kan også ha bakgrunn i at samarbeidspartnarar ikkje får nok informasjon om kva som skjer vidare med det barnet dei har gitt opplysningar om, eller at dei synes at det er vanskeleg å bryte teieplikta og kanskje dermed miste tillit hjå foreldra.

Kartlegginga skal gjerast innan tre månader, og dersom det er grunnlag for å vurdere tvangstiltak skal saka fram for Fylkesnemnda. I slike saker må barnevernet også samarbeide med Fylkesnemnda og med advokatar for partane. Dei tiltaka som Fylkesnemnda vedtek skal iverksettast av barnevernet, og dette vil ofte vere fosterheimsplassing. Dette krev samarbeid mellom barnevernet og fosterheimen. Denne type samarbeid har ikkje vore noko særleg aktuelt tema for drøftingar om samarbeidsproblem, så vi veit ikkje så mykje om dette. Dersom kartlegginga i ei sak syner at der er behov for hjelpetiltak, skal det lagast ein tiltaksplan. Slike tiltaksplanar vert brukt i varierende grad. Hjelpetiltaka er barnevernet sitt ansvar, men det er ikkje barnevernet sjølv som skal gjere alle desse tiltaka, så her er dei også avhengig av samarbeid med andre. Barnevernet kan setje i gang tiltak og betale for dei, t.d. støttekontakt og fosterheimar, og elles er det dei ulike hjelpetenesene i kommunane og fylkeskommunen som gjev ulike tilbod som t.d. barnehageplass eller samtale med terapeut. Det er samarbeidet for å få i stand hjelpetiltaka det har vore mest tale om, og som ein har sett i verk ulike strategiar for å betre på. Dei andre instansane barnevernet har mest kontakt med

er helsestasjonar/skulehelsetenester, skuler og pedagogisk-psykologisk teneste (PPT)(St.meld.nr.40).

Som oppsummering og vist i figur nr.1 nedanfor, er det dei instansane som har mest med barn å gjere til dagleg som også er dei som barnevernet samarbeider mest med, i tillegg til familien. Det er dermed også desse instansane som vert vurdert som mest sentrale i undersøkingar om samarbeid.

Figur nr.1: *Samarbeidspartnarane i barnevernet, der kontaktmønsteret er illustrert ved at dei instansane som er nærast og sterkast markert, er dei som vanlegvis har mest kontakt med barnevernet.*



### 2.7.2 Samarbeidsformer

Samarbeidet har som mål å gje best mogelege tiltak, og dette krev fleire typar fagkunnskap og fleire typar løysningar eller tiltak, og dermed samarbeid med mange ulike instansar. Samarbeidet kan vere fast t.d. ein gong i månaden, eller sporadisk etter behov. Det kan vere formelt eller uformelt, det kan variere i omfang, og setjast i verk i ulike stadium i arbeidet. I nokon kommunar startar det faste formelle samarbeidet med mange ulike instansar allereie i kartleggingsfasen, medan andre har etablert faste møtetider for å drøfte tiltak. I nokon kommunar gjer ein det slik at saksbehandlaren avtaler møter med einskildinstansar etter behov. I nokon fora er foreldra og større barn også til stades på slike formelle møter, for å bidra til å finne fram til kva tiltak som passar. Mykje av samarbeidet er også uformelt, t.d. ved at ein saksbehandlar tek ein telefonprat med ein saksbehandlar i ein annan instans for å drøfte ei sak eller foreslå eit tiltak. Det kan også skje tilfeldig samarbeid ved at ein t.d. treffes i kantine eller pauserom og får informasjon utan at det er planlagt.

I tillegg til nokon kommunar som vil ivareta samarbeidet ved å opprette ein eigen oppvekstetat, har mange kommunar oppretta ulike typar formelle samarbeidsorgan for å ivareta det tverretatlege samarbeidet. Her møter barnevernet andre instansar for å gje og få informasjon, drøfte oppvekstpolitikk eller drøfte kva tiltak som passar i sakene dei arbeider med. Desse kan kallast ansvarsgruppemøtar, tverretatlege team og oppvekstforum e.l. I tillegg til dei formelle møta har barneverntenesta stadig uformell kontakt og

samarbeid med ulike instansar. Studiar av samarbeid tyder på at dei formelle samarbeidsorgana ofte vert brukt til å drøfte den generelle oppvekstssituasjonen, og at samarbeid om klientsaker ofte vert gjort uformelt (NOU 2000:12 s.42). Det er helsestasjonen og skulehelsetenesta barnevernet generelt har mest kontakt med, både i generelle saker og klientsaker, og halvparten av kommunane har etablert faste møter med desse instansane (op.cit.s.43). I Stortingsmelding nr.40, vert det nemnt at kommunane har færre faste møter i 1999 enn i 1995.

I tillegg til samarbeid mellom andre kommunale instansar og barnevernet, har nokon barneverntenester etablert interkommunalt samarbeid, som vist ovanfor frå Telemark. Erfaringane derfrå er positive, men problem dei har er mellom anna knytt til at det vert lange reiseavstandar, og at det ikkje alltid er lett å verte samde i seks ulike kommunar (NOU 2000:12 s.45).

Barneverntenesten i kommunane har også samarbeid med fylkeskommunen, som har ansvar for å hjelpe kommunen med plassering av barn utanfor heimen, drive barneverninstitusjonar og formidling og rettleiing av fosterheimar. Dette inneber at fylkeskommunen og kommunen er gjensidig avhengig av kvarandre. Vidare samarbeider kommunane med Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) i fylkeskommunen. Her har der vore store samarbeidsproblem, som har vore prøvd å bøte på ved forsøk med t.d. samorganisering av det fylkeskommunale barnevernet og den kommunale barneverntenesten som t.d. i Hedmark, eller samordna inntak (NOU 2000:12, s.46-47). Problema med samarbeid mellom desse instansane, har å



gjere med at dei er lagt til ulike nivå ved at BUP er andrelinjeteneste, medan barnevernet er i førstelinja, og at dei ikkje er gjensidig avhengig av kvarandre sidan det er barneverntenesta som er mest avhengig av BUP (ibid.). Omorganisering til statlege helseforetak treng ikkje å ha endra samarbeidsforholda mellom BUP og barnevernet så lenge dei same institusjonane fins. Det er for tidleg å sei om omlegging til fem regionkontor vil få effekt for samarbeidet om fosterheimar og barneverninstitusjonar.

Barnevernet samarbeider også med frivillige organisasjonar om barneverninstitusjonar og fritidstilbod. Der fins ikkje mykje opplysningar om dette samarbeidet, men det har likevel lange tradisjonar (NOU 2000:12, s.47).

Nokon av problema med samarbeid er knytt til dei formelle reglane om teieplikt, både fordi desse reglane set grenser for kor mykje informasjon som kan delast med andre, og fordi reglane er kompliserte. For å kunne samarbeide til trass for teieplikta, kan foreldra gje samtykke til eit slikt samarbeid, og at ein drøftar sakene anonymt. Det er også rom for forsøksordningar med fritak for teieplikta gjennom barnevernslova (NOU 2000:12, s.48-49).

Vi ser av denne gjennomgangen av arbeidet ved barnevernet, at det er prega av dette er eit vanskeleg arbeidsfelt sidan det inneber både hjelp og tvang. Arbeidsmåtene er prega av at der både er klare reglar om prosedyrar, men også stort rom for fagleg skjønn. Med opprettinga av Fylkesnemndene har det vorte større krav om godt funderte vedtak, og kortare tidsfristar krev

meir effektiv saksbehandling. Barneverntenesta skal både informere og førebygge, men det viktigaste er å behandle einskildsaker som er meldt inn til barnevernet, og som må undersøkast og eventuelt finnast tiltak for eller meldast inn for Fylkesnemnda. Den største utfordringa med omsyn til arbeidsmåtane, ser ut til å vere å få ein meir lik praksis og felles fagleg grunnlag for vurderingane, og ein meir eksplisitt fagleg fundert vurdering i omsorgssaker. Samarbeidsproblem og ulike former for samarbeid er ein viktig del av arbeidet ved barneverntenesta.

I dette kapitlet har vi sett på korleis barneverntenesta har vorte utvikla over tid og på korleis arbeidsmåtane er. Vi har også fått eit inntrykk av korleis tenesta er organisert og modernisert, og sett på samarbeidet generelt sett. I det neste kapitlet skal vi sjå nærare på kva erfaringar og kunnskapar ein har med samarbeid og samarbeidsproblem ved å sjå på forskning og utgreiing som har vorte gjort innan dette temaet.

### **3 FORSKING OG UTGREIING AV SAMARBEID OM BARNEVERN: KVA VEIT VI SÅ LANGT ?**

#### **3.1 INNLEIING**

I denne delen skal eg gje ein oversikt over noko av den forskinga og utgreiingane som har vorte gjort om samarbeid innan barnevernsfeltet i Noreg.<sup>2</sup> Det er resultata frå denne forskinga og utgreiinga eg ynskjer å få fram i denne omgang. I samband med mitt eige prosjekt omkring dette tema, er det lærerikt å sjå på kva forskinga hittil har gjeve oss av kunnskap om samarbeid innan barnevernsfeltet. Eg vil også kartlegge kunnskapen om samarbeid innan denne sektoren for å få eit godt utgangspunkt for min eigen studie, og avsluttar dette kapitlet med å sjå på kva spørsmål vi enno ikkje har fått svar på.

Bakgrunnen for mange av forskings- og forsøks- prosjekta innan dette feltet er mangel på samarbeid mellom dei som skal gje tenester og hjelp til barn, unge og familiane deira. Vi kan difor ta som utgangspunkt at mang-

---

<sup>2</sup> Barnevernforskning er sjølvstendig eit internasjonalt fagområde som norsk barnevernforskning også er ein del av, men tema i tverrnasjonale samanhengar ser ut til å vere mykje om barnevernfaglege problemstillingar (t.d. Backe-Hansen 2002). I denne samanheng har eg vurdert det slik at det er mest fruktbart for meg å få fram forskning og utgreiing om samarbeid om barnevern som er mest mogeleg samanfallande med problemstillingane i mi eiga undersøking.

el på samarbeid vert opplevd som eit problem av både myndigheiter og dei som arbeider innan feltet, og at mange har sett at manglande samarbeid får uheldige konsekvensar. Innan barnevernet er det førebyggjande arbeidet viktig, og barneverntenesta har ei omfattande koordinerande rolle. Desse arbeidsoppgåvene krev samarbeid med andre tenester. Samarbeid er ikkje eit mål i seg sjølv, men eit middel til å gjere ein god jobb.

Eg skal sjå nærare på undersøkingar og empirisk materiale som fortel oss om korleis samarbeidet innanfor barnevernet føregår, og erfaringane dei tilsette i barnevernet og deira samarbeidspartnarar har med dette. Litteraturen om dette emnet er ofte skreve i samband med ulike utgreiings-, forskings- eller forsøks- prosjekt. Undersøkingane er publisert på ulike måtar, både som forskingsrapportar, avhandlingar, evalueringsrapportar og artiklar, og er av varierende omfang og varighet. I tillegg til fagmiljøa ved forskingsinstitusjonar, høgskular og universitet som forskar på slike forhold og som kan vere engasjert i ulike prosjekt, har vi innan barnevernsfeltet fire utviklingssenter (i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø), som bidreg med undersøkingar og fagleg utvikling.

Undersøkingane syner at det er svært mange og ulike typar samarbeids- og samordningstiltak som vert sett i gang i og mellom kommunar, og mange kommunar driv på med utviklingsprosjekt. Utviklingsprosjekta kan vere initiert av både departement, fylke, fylkeskommunar og kommunane sjølve. Samarbeidsprosjekt som eit lokalt barnevernkontor er med på, kan såleis vere både del av eit større landsdekkjande eller fylkeskommunalt pro-

sjeikt, eller berre gjelde for kommunen. Prosjekta kan også vere av svært ulik karakter fordi barnevernet er involvert i tiltak som krev samarbeid med mange ulike instansar på ulike nivå. Ein del samarbeidstiltak går t.d. ut på å prøve ut samarbeidsformer for særskilde problemfelt, t.d. barn som er utsett for seksuelt misbruk, ungdom som har rusproblem, og liknande. Eit av dei nyare prosjekta, initiert av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Fylkesmannen i Buskerud, er "Nettungen" som er ein nettstad som presenterer tilbod for barn, unge og deira familiar, og er ein metode for å koordinere det førebyggjande barnevernsarbeidet. Meininga er at alle kommunar skal kunne legge inn data om tiltak og ressursar som dei har i barvernstenesta.

Det er såleis mange ulike tiltak og forsøk som går på samarbeid og samordning innanfor sektoren. Eg skal trekke ut erfaringar og resultat frå evalueringar og undersøkingar som har teke for seg ulike former for samarbeid mellom barnevernet og deira samarbeidspartnarar. Nokon av undersøkingane går eg litt nøye inn på, andre vert brukt meir for å bekrefte eller avkrefte andre sine funn og erfaringar, eller for å problematisere tema. I det neste avsnittet gjev eg ein generell skildring av nokon av prosjekta, før eg i dei neste avsnitta går nærare på innhaldet i undersøkingane og tek for meg ulike sider ved samarbeidsproblematikken: kven samarbeidspartnarane er, skildringar av ulike typar samarbeidsmodellar, om organisasjonstilknytning har betydning for omfanget av samarbeid mellom ulike etatar, om meir og formalisert samarbeid er naudsynt, om arbeidsmåtane påverkar samarbeidet,

og kva som vert sett på som årsak til samarbeidsproblem. Avslutningsvis oppsummerar eg denne forskinga og utgreiinga, og viser kva spørsmål eg vil gå vidare med i mi eiga undersøking.

### **3.2 FORSKING - OG UTGREIINGSPROSJEKT OM SAMARBEID.**

På nasjonalt nivå har ein frå statleg hald satsa på å modernisere barnevernet i kommunane, m.a. ved programma Nasjonal handlingsplan for barnevernet, frå 1986 til 1989, og Det nasjonale program for styrking av barnevernet, (utviklingsprogrammet) frå 1991 til 1993. Desse programma har vorte evaluert av ulike prosjekt. Gjennom fleire ulike forskingsoppdrag knytt til utviklingsprogrammet har Lichtwark og Clifford (1996) sett på samarbeidsforhold mellom barnevernet, skulen, pedagogisk- psykologisk teneste, barnehage og helsetenesta i kommunen. Barne- og familiedepartementet og Kommunanes Sentralforbund sitt forsøksprosjekt "Alternativ organisering av barnevernet" frå 1991 til 1993, der 21 kommunar deltok, var også ein del av utviklingsprosjektet (St meld nr 39). Dette prosjektet har m.a. vorte evaluert av forskarar ved Rogalandsforskning (Lie og Hauge 1994). I tillegg til slike sentrale utviklingsprosjekt med påfølgjande evaluering, har den nye barnevernslova skjerpa inn krava til hensiktsmessig samarbeid innan dette feltet (Clifford og Rolness 1996:5), og på den måten vore med på å sette fokus på samarbeidstemaet. Det er også forskingsprosjekt initiert av Norges Forskingsråd som set fokus på samarbeid. Delprogrammet om barnevernforskning (1992-1996) er hittil det mest omfattande forskingsprogrammet om

barnevern generelt (Norges Forskningsråd. Området for kultur og samfunn), og nokon av desse prosjekta tek for seg samarbeid spesielt. Norges Forskningsråd har også finansiert prosjektet; "Samarbeid i barnevernet – realitet eller retorikk?" (Harsheim og Østtveiten 1995), der NIBR- rapporten "For barnas skyld" (Østtveiten 1996) avsluttar dette prosjektet.

I tillegg til slike større utviklings- og forskningsprosjekt, har det vorte gjennomført mange evalueringar av mindre omfattande forsøk og utviklingsprosjekt i kommunar og fylke. Eit av dei tidlegaste arbeida innan dette feltet som mange viser til, er ein analyse av eit forsøksprosjekt for å samordne innsatsen for barn og unge i ein bydel i ein av våre største byar (Aarseth 1984). Eit av dei nyare arbeida er Sandbæk si doktoravhandling (Sandbæk 2002), der ho ser på barn og foreldre som aktørar i kontakt med hjelpetenestene, og skriv at: *"Foreldrene beskrev et fragmentert hjelpeapparat, der de måtte være aktivt med for å skape en helhet ut av tiltakene.."*(op.cit. s.197). Denne undersøkinga syner at samarbeids- og koordineringsproblem framleis vert sett på som eit problem innan hjelpetenestene innan barnevernsfeltet.

Dei fleste undersøkingane om samarbeid innan barnevernsfeltet tek for seg samarbeidet mellom barnevernet og deira samarbeidspartnarar i ein-skildkommunar eller samanliknar mellom nokre kommunar. Der er nokre undersøkingar som er meir omfattande. Lie og Hauge (1994) undersøker 21 kommunar, medan Harsheim og Østtveiten (1995) si undersøking er den første landsdekkjande, der halvparten av kommunane er med. I denne un-

dersøkinga er det samarbeidet mellom barnevernet og barnehagar, skular, pedagogisk- psykologisk teneste, helsestasjon, kommunelege, politi og den fylkeskommunale barne- og ungdomspsykiatrien som er tema. Noko av forskinga på dette området har konsentrert seg om dei juridiske hindringane for samarbeid (m.a. Kjelleevold 1997). Andre har teke for seg omfanget og typen samarbeid, og sett på faglege og organisatoriske føresetnadar for samarbeid (m.a. Lie 1992, Christiansen og Nordahl 1993, Harsheim og Østtveiten 1995, Lichtwarck og Clifford 1996.) Det er desse sistnemnde tema eg fokuserer på, og difor vil kome attende til.

### **3.3 KVEN ER SAMARBEIDSPARTNARANE ?**

Det neste vi skal sjå på er kven som er med i desse undersøkingane; kven samarbeider med barnevernet og kva fagleg ståstad har desse ? Dei instansane barnevernet vanlegvis har mest kontakt med og vurderer som viktigast, er skulen, barnehagen, helsestasjonen/skulehelsetenesta og pedagogisk-psykologisk teneste (PPT) (Stortingmelding nr.40, NOU 2000:12, s.43), og desse instansane er med i dei fleste undersøkingane. I tillegg er politiet, den fylkeskommunale barne- og ungdomspsykiatrien og kommunelegen med i nokon undersøkingar (m.a. Harsheim og Østtveiten 1995). Andre undersøkingar (NOU 2000:12, s.50) syner at barnevernet også samarbeider mykje med fylkesbarnevernet og fylkesmannen si barne- og familieavdeling. Barneverntenesta har også kontakt med t.d. fosterforeldre, barneverninstitusjonar, sosialkontoret og flyktningkontoret, for å nemne nokon av dei mange



som barnevernet vanlegvis har meir sporadisk kontakt med. Aktørane i dei fleste undersøkingane er helsesøstrer, førskulelærarar, lærarar og psykologar, i tillegg til dei tilsette i barneverntenesten, som vanlegvis er barnevernspedagogar (41% av tilsette i barneverntenesta<sup>3</sup>) eller sosionomar (36%).

Ei kartlegging av samarbeidsomfang vart gjort i samband med eit utviklingsprosjekt i tre Hamar-kommunar (Christiansen og Nordahl 1993). I den samanheng var det mellom anna fruktbart å samanlikne samarbeidet mellom nokon av etatane. Undersøkinga viste at barnevernet samarbeider kvar månad med pedagogisk- psykologisk teneste, medan dei samarbeider sjeldan med skulane og barnehagane. Til samanlikning samarbeider pedagogisk- psykologisk teneste kvar veke med skulane og barnehagane (op.cit.s.22). Sosialstatistikken frå SSB som er gjengitt i NOU 2000:12 (s.44) syner at det er helsestasjonen og skulehelsetenesta barnevernet har mest faste møter med om klientsaker, - omlag 60 i året. Dei har omlag 49 faste møter med skulen og PPT, og 42 med barnehagen, medan talet er 28 for Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og 11 for politiet. Desse tala var utgangspunkt for figur nr.1 (kap. 2.7.1), der eg syner til dei som har mest kontakt med barnevernet. Mangel på faste møter ser ut til å verte kompensert litt for med møter etter behov, men det er likevel politi og BUP barnevernet samarbeider minst med både ved klientsaker og generelle saker.

---

<sup>3</sup> Tal fra SSB: Personell i den kommunale barneverntenesta, 2001.

### 3.4 KORLEIS ER SAMARBEIDET ORGANISERT ?

Det finnes mange ulike typar samarbeidsorgan eller modellar for samarbeid i kommunane. Sjølv om fokus på samarbeid har vore sterkast dei siste åra, har samarbeidet alltid vore viktig, og det har vorte prøvd ut mange ulike modellar. Desse kan vere av både formell og uformell karakter, men det er helst dei formelle ordningane, og dei nyaste, som har vore i fokus i ulike program og forsøk. Det er difor desse vi veit mest om. Når det gjeld type samarbeid, syner undersøkingar (NOU 2000:12, s.44) at det er ansvarsgrupper som er mest brukt som samarbeidsform i enkeltsaker. I slike grupper er aktuelle hjelpeinstansar og familien med på regelmessige møter. I generelle saker er det mest vanleg å ha regelmessige informasjonsmøte eller prosjektsamarbeid. Som også nemnt ovanfor, melder kommunane at dei har færre faste møter i 1999, enn dei hadde i 1995.

Ansvarsgrupper er ein av dei nye metodane for samarbeid, og har blitt prøvd ut i mange kommunar (Godeseth 1992). Dei vert oppretta som prosjektgrupper, der ulike kommunale instansar; t.d. barnevern, pedagogisk-psykologisk teneste, skulen, helsestasjonen eller andre som har eit ansvar for barnet, deltek i samarbeidsmøte for å utarbeide strategiar og tiltak for einskilte barn. Det er ofte om lag 3-4 personar som deltek i slike grupper. Godeseth (op.cit.) anbefaler at desse gruppene skal berre opprettast når dei eksisterande samarbeidsformene ikkje er tilstrekkeleg, fordi dei er både tidkrevjande og ressurskrevjande.

I mange kommunar har dei oppretta tverretatlege team, m.a. i Kristiansand, der dei har oppretta sosiallærarstillingar ved skular som m.a. skal innkalle til tverrfaglege møter (Nilsen 1992). I undersøkinga til Nilsen (op.cit.) kjem det fram at desse tverrfaglege møta har omlag same funksjon som ansvarsgruppene.

Barnevernet deltek også i einskildmøter med ulike instansar. Som døme på dette, viser Nilsen (op.cit.) at i ein av dei ti barnevernsonane i kommunen ho undersøkte, hadde barnevernet halvårige møter med helsestasjonen og barnehagane. I desse møta blei dei betre kjent med kvarandre, fekk informasjon om arbeidet, oppsummerte det eventuelle samarbeidet dei hadde, og dei kunne drøfte bekymringssaker (op.cits.61).

I nokon kommunar, som t.d. i ein bydel i Bergen har dei oppretta bekymringsteam (Iversen og Havnen 1996). I kommunen har dei gjennom åra hatt mange ulike samarbeidsformer, og hatt mange ulike namn på desse organa. Bekymringsteama er konsultasjonsteam som består av representantar frå pedagogisk- psykologisk teneste, barneverntenesten og helsestasjonen. Teama har faste møter kvar 14.dag, og varer om lag ein og ein halv time. Oppgåvene i teama skal vere konsultasjon, rettleiing, vurderingar av henvisningar og førebyggjande arbeid. Henvisningane kan kome både frå skulen, barnehagane, helsestasjonar og foreldre (op.cit. s. 5). Nokon småkommunar har gått saman om å opprette slike konsultasjonsteam, for å bygge opp og halde ved like kompetansen i barnevernet (Einarsson og Sandbæk 1997).

Som vi ser av denne oversikten er samarbeidsformene svært varierende. Det er ulike behov for samarbeid mellom dei ulike instansane og i ulike fasar av arbeidet, og dette viser seg ved ulike samarbeidsformer. Det er også mykje samarbeid som ikkje er formalisert eller planlagt. Det er forskjell på behov for samarbeid mellom kommunar av ulik storleik, t.d. som vist ovanfor at småkommunar har behov for samarbeid for å styrke sin eigen kompetanse. I nokon kommunar er samarbeidsbehovet enda større, t.d. som i Vest-Telemark der fleire kommunar har gått saman om å drive ei ordinær barnevernteneste (op.cit.).

### **3.5 HAR ORGANISASJONSTILKNYTING BETYDNING ?**

Eit av spørsmåla ein kan stille seg med omsyn til samarbeid, er kva den organisatoriske tilknyttinga av barnevernsarbeidet i kommunane betyr for samarbeidet. Betyr det noko for samarbeidet med andre instansar kor barnevernet er plassert ? Vi ser av tal frå Statistisk sentralbyrå at i seks av sju kommunar er barnevernet organisert innanfor sosialkontoret, og berre 22 av kommunane har organisert barnevernet innanfor ein barne- og ungdoms-etat/oppvekstetat. Det er 25 % av kommunane som ikkje har eigne stillingar for barnevernet (småkommunar), og det er 23 % som har organisert barnevernet innan sosialkontoret, men med eigen barnevernleiar. Imidlertid har

37 % av kommunane øyremerka stillingar utan at dei er organisert i ei eiga gruppe<sup>4</sup>.

Dei kommunane som har lagt barnevernkontoret utanom helse- og sosialetaten, har gjerne ein oppvekstetat eller barne- og ungdomsetat. Har denne tilknyttinga nokon effekt for omfanget av samarbeid mellom barnevernet og dei andre instansane ? I Østtveiten (1996) sin landsomfattande survey-undersøkelse har 97 % av dei undersøkte kommunane anten integrert barnevernet i sosialkontoret, eller det er organisert som ei eiga gruppe innan sosialkontoret. I undersøkinga fann Østtveiten at organisasjonstilknyttinga har stor betydning; til meir autonomt barnevernet er i forhold til sosialkontoret, til meir samarbeid hadde dei med skulen og barnehagen (op.cit.s.45). Forklaringar på dette kan vere at auka spesialisering fører til auka kontakt fordi andre vert meir merksam på barnevernet, - dei vert meir synlege i omgjevnadane. Ei anna forklaring kan vere at dei tilsette ved barnevernet sjølv leiter etter andre løysningar hjå andre organisasjonar når dei er meir spesialiserte og autonome (op.cit.s.46).

Men kvifor har barnehagar og skular meir kontakt, medan det ikkje er same tendens hjå pedagogisk- psykologisk teneste og barne- og ungdomspsykiatrien? Østtveiten (op.cit.) meiner at ei forklaring kan vere at desse tenestene er meir profesjonelle byråkrati, som er meir innad-retta mot eigen organisasjon og eigen fagkunnskap. Dersom andre organisasjonar har

---

<sup>4</sup> Tal frå Statistisk Sentralbyrå: Ukens statistikk nr.43, 1996

fagleg kunnskap, ville tilgangen til desse profesjonelle byråkratia auke. Østtveiten venta difor at kontakten mellom barne- og ungdomspsykiatrien/ pedagogisk-psykologisk teneste og barnevernet ville auke dersom barnevernet vart knytt til andre tenester, slik at barnevernet vart meir synleg og dei tilsette fekk tilgang til faglege ressursar. Undersøkinga viste at barne- og ungdomspsykiatrien og pedagogisk- psykologisk teneste har meir kontakt med barneverntenester som er organisert saman med andre instansar enn sosialkontor. Barnevernkontor som er organisert i barne- og ungdomsetatar har meir kontakt med andre tenester. Dersom barne- og ungdomspsykiatrien eller pedagogisk- psykologisk teneste også er med i ein slik felles etat, kan felles organisasjonstilknytning vere forklaring på auka kontakt. Den nye etaten kan også gjere barnevernet meir synleg for barne- og ungdomspsykiatrien/ pedagogisk- psykologisk teneste (op.cit.s.47), og føre til meir samarbeid sjølv om dei andre ikkje er med i den nye etaten.

Som nemnt ovanfor viser tal frå 1996 at det var 22 kommunar som hadde omorganisert til barne- og ungdomsetat/ oppvekstetat. Dette, saman med ein desentralisert struktur, har vorte prøvd i m.a. Saupstad distrikt i Trondheim, og gav organisatoriske rammer for tverretatleg og tverrfagleg tilnærming (Einarsson og Sandbæk 1997:73). Trondheim med Saupstad distrikt var ein av dei 21 kommunane som var med i prosjektet "Alternativ organisering av kommunane" (Lie og Hauge 1994), og 5 av desse andre kommunane har også omorganisert tenesta til ein oppvekstetat. I evalueringa av dette prosjektet viser Lie og Hauge (1994) til at reorganiseringa ser ut til

å ha hatt positive effektar. Dei kan ikkje sei kva slags organisering som er best eigna, men meiner at resultata frå deira undersøking av reorganiseringssprossane i desse kommunane kan *"... tolkast som eit "dødskyss" for den "gamle organiseringa" – der barnevernet var ein relativt isolert faginstans innanfor sosialkontoret sine veggar..."*(op.cit.s.73).

Desse forholda seier ikkje noko om kva som er for lite eller tilstrekkeleg samarbeid, men gjev fruktbare opplysningar om samanhengen mellom organiseringa av tenestene og omfanget av samarbeid. Dette kan gje ein peikepinn om kva tiltak som kan setjast i verk dersom ein vil legge til rette for auka samarbeid mellom visse etatar og organ.

### **3.6 KVA BETYR DEN FORMELLE ORGANISERINGA AV SAMARBEIDET?**

Sjølv om at det kan sjå ut til at den organisasjonsmessige tilknyttinga er viktig, og er med på å styre samarbeidet, er det likevel relevant å spør om korleis formalisering av samarbeidet verkar. Mange av utviklingsprosjekta og reformene som er sett i gang for å betre på samarbeidet, legg vekt på å utvikle formelle ordningar for samarbeid, - samordning. Bak dette ligg idear om at meir formalisert samarbeid er nødvendig, og at meir samarbeid er positivt. Og som nemnt ovanfor, er det desse formelle ordningane som får merksemd og vert forska på, og som vi dermed veit noko om verknadene av.

Nokon slike undersøkingar legg vekt på at samarbeidsproblem oppstår på bakgrunn av mangel på mål og formelle ordningar, og for lite styring

av prosessane. I undersøkinga av tre Hedmarks - kommunar tek Christiansen og Nordahl (1993) utgangspunkt i ein modell for godt tverretatleg samarbeid som er utarbeida utifrå ein modell av Killen (Christiansen og Nordahl 1993), og som etter deira meining er generell og allmenngyldig (op.cit.s.85). I denne modellen vert det m.a. lagt vekt på at måla skal vere klar, og at møteleiinga sikrar framdrift og forplikting. Christiansen og Nordahl (1993) viser i si undersøking at eit trekk ved samarbeidsteama i Hamar som skaper problem, er at etatsleiinga ikkje har delteke i samarbeidet i særleg stor grad. Utifrå dette meiner dei at sjølv om ein må delegere, må delegeringa likevel knytast til tilbakemelding, slik at retningslinjer og strategiar vert forankra på etatsleiarnivå. Dei organisatoriske forholda med team på tvers av etatane, gjer at samordninga skjer på eit lågare nivå enn der mange av vedtaka vert tatt. Sjølv om ein hadde team på tvers i Hamar, hadde dei behaldt den same leiarstrukturen som før, med etatsleiarar og hovudutval. Leiinga av Barne- og ungdomstenesta skulle gå på omgang. I dette utviklingsprosjektet vegra etatsleiinga seg for å gje teama beslutningsmyndighet og økonomiske ressursar.

Lie og Hauge (1994) viser til tilsvarande problem i forhold til det politiske nivå i kommunane i deira undersøkingar. Ein av ulempene ved samordningsprosjekta er at det politiske nivå vert borte, og slike forhold kan gje legitimitetsproblem for dette politikkområdet. På den måten kan det sjå ut til at formell organisering; samordning for å få auka samarbeid, kan føre til ulemper ved andre forhold. I Stortingsmelding nr.40 (kap.7.8) vert dette



problemet også nemnt i samband med at ein fjernar og ryddar opp i særlovsorgana, og at det då vert svært viktig å få fram informasjon om barnevernet, både overfor politikarar, men også andre etatar og publikum. I undersøkinga til Lie og Hauge (1993) viser dei til prosjekt der dei gjennomførte organisatoriske endringar utifrå mål om auka samarbeid og heilskapelege løysningar. Eit instrumentelt perspektiv kan forklare endringane, hevdar dei; det var ein planstyrt endringsprosess. I undersøkinga skil dei mellom samordning som er strukturorientert, planorientert, kulturorientert og tiltaksorientert. Men sjølv om forskarane ser at endringsprosessar kan styrast, vurderer dei det også slik at det ikkje er tilstrekkeleg med strukturendringar. Faglege verdiar og ideologi betyr også mykje for å få til samordning: *"Endring av verdigrunnlaget er nødvendig for at alternative organiseringsformer skal gje tiltenkt effektivisering."* (op.cit.s.74-75).

Det er også andre undersøkingar som problematiserer vektlegginga av dei formelle ordningane. Backe-Hansen (1995) viser i ein evaluering av Prosjekt Oppvekstnettverk i ein austlandskommune, at ein kan løyse nokon problem med auka samordning, men meiner at det kan *"... oppstå problemer for de barna som får tilstrekkeleg hjelp innenfor rammene av dagens system."* (op.cit.s.96). Her ser vi at samordning kan føre med seg ulemper for andre omsyn, og at samordning også krev ressursar. Det er også usemje om kva slags samarbeids- og samordningsformer som bør utformast, og korleis dei bør utformast. Lichtwarck og Clifford (1996) meiner at reformene innan barnevernet tek utgangspunkt i rasjonell tenking om organisasjonar,

og idear om styring ovanfrå (Lichtwarck og Clifford 1996:12). Deira undersøking av samarbeidet innan fire små landkommunar viser at ei kollektiv arbeidsform er positivt, men at samarbeidssystema er nettverkssystem, og at *”... det er vanskeleg å styre seg frem til samarbeid.”*(op.cit.s.113). Slik sett er organisering viktig, men det er ikkje nødvendigvis slik at meir formell organisering alltid er det rette. Lichtwarck og Clifford hevdar vidare at: *”Mulighetene for å tilrettelegge en rasjonell og koordinert barneverninsats i landkommunene er begrensede”*(op.cit.s.171). Her ser vi at kritikken både går på at forma for samarbeid er for formell og rasjonell, og at framgangsmåten for å få til samarbeid er for mykje styrt frå toppen. I lys av desse undersøkingane kan det stillast spørsmål ved om formalisering av samarbeidet er det mest fruktbare i alle samanhenger.

### **3.7 KORLEIS PÅVERKAR ARBEIDSMÅTANE SAMARBEIDET ?**

Vi har til no sett på forhold ved organisering av einingane; kontora og etatane, som faktorar som hemmar eller fremmer samarbeid. Der er undersøkingar som ser at arbeidsmåtene ved kontora også kan ha betydning. Christiansen og Nordahl (1993) si evaluering av eit utviklingsprosjekt om tverretatleg samarbeidsteam i tre Hamar-kommunar, viser at dei teama som hadde eit systemfokus og ikkje eit barnefokus, hadde meir samarbeidsproblem og kom lettare i konflikt. Eit systemfokus innebar at dei var oppteken av kva tiltak eit barn kunne få frå dei ulike instansane, og mindre oppteken av kva barna hadde behov for. Fokus på system og tiltak, førte til at dei vart oppte-

ken av faglege og etatsvise skilje og forskjellar. Når dei hadde eit barnefokus kom dei meir inn på tiltak utifrå den situasjonen barnet var i, og hadde lettare for å halde fokus på barnet. Det var lettast å ha eit slikt fokus på barnet når det hadde ein representant på møtet, som kunne vere ein lærar eller førskulelærar.

Andre grunnar til konflikthar kan vere at dei ulike etatane innan den kommunale barneomsorga har ulike roller. I si undersøking viser Solveig Nilsen (1992) at når barnevernet utøvar kontroll verkar det hemmande på samarbeidet. Likedan er manglande tillit til barnevernet blant andre tilsette i tenesteapparatet, ulik organisering, profesjonaliseringsforsøk og domenekonflikt forhold som skaper problem (op.cit.). Tillit er også ein faktor som Tina Handegård (1996) i si undersøking viser til er sentralt for å få til samarbeid. Andre forhold som fremmar samarbeid er i følge Nilsen (op.cit.), kjennskap til nettverk, etablert kontakt og samarbeidsavtalar der henvendingar, vurdering av sak og medverknad i løysning inngår i samarbeidet. Det ser dermed ut til at kvaliteten på samarbeidet er avhengig av kva ein samarbeider om.

Ringholm og Johnsen (1995) sin studie av ein desentralisert oppvekstforvaltning syner at denne organiseringa gav betre fritidstilbod og effektivitet m.o.t. administrasjon og kvalitet på tenesta. Oppretting av ei hjelpeteneste der barnevern, pedagogisk- psykologisk teneste (PPT) og helsesyster var med, førte til lågare tersklar mellom tenestene, - særleg for barnevernet. Dette stadfestar Nilsen (1992) og Handegård (1996) sine undersøkingar,

som syner at samarbeid skaper betre tenester, og at samarbeid som fører til betre kjennskap om kvarandre ser ut til å skape betre tilhøve for endå meir samarbeid. Det å ha tillit og kjennskap til kvarandre er altså viktig for samarbeidet, og den formelle organiseringa kan legge til rette for det.

### **3.8 KVIFOR ER DER SAMARBEIDSPROBLEM ?**

Bakgrunnen for at samarbeid er eit sentralt tema for undersøkingar og utviklingsprogram, er at samarbeidet mellom barnevernet og andre instansar har vorte oppfatta som vanskeleg, og eg vil difor oppsummere kort om kva forskning og utgreiing har lært oss om kva som kan vere årsak til problema. Sjølv om mykje av samarbeidet fungerer godt og det er mogeleg å lære av det som er bra, er samarbeidsproblem også viktig å få fram når ein vurderer ulike strategiar for å få til betre samarbeid. T.d. bør forslag om å legge barnevernet til staten, vere basert på at samarbeidsproblema har bakgrunn i at barneverntenesta ligg på eit kommunalt forvaltningsnivå.

Samarbeidsproblema er samansette og har årsak i ulike forhold, og dei varierer med kven samarbeidspartnarane er. I ei samanfating av kva som er vanskeleg ved samarbeid i barnevernet (NOU 2000:12 s.52), vert det vist til at manglande kunnskap om kvarandre er ein faktor som ofte hemmar samarbeid. Studiar (op.cit. s.43) som viser at auka kontakt ser ut til å minke konflikhtar, er også eit teikn på dette. Manglande likeverd vert peikt på som viktig i forhold til samarbeid, - særleg i samarbeidet med barne- og ungdomspsykiatrien (BUP). Med skulen er det usemje om ansvar som skaper

problem, medan det er betalingsspørsmål, usemje om tiltak og oppfølgingsansvar som er problematisk i samarbeidet med fylkeskommunen.

Eit anna moment som vert nemnt, er urealistiske forventningar frå samarbeidspartnarane. Dette kan vere forventningar både til barnevernet frå andre kommunale instansar, til fylkesbarnevernet frå kommunen, og til barneverninstitusjonar frå både fylkeskommunen og kommunen. Ein studie som har sett på organisering av tenestene, viser at barnevernet har meir kontakt med både skulen og barnehagen dersom barnevernet er organisert som ei sjølvstendig eining. Dette hadde ikkje innverknad på samarbeidet med dei meir profesjonaliserte tenestene som barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og pedagogisk- psykologisk teneste (PPT), for desse instansane var det mangel på kompetanse hjå barnevernet som kunne vere forklaring. Eit annan hinder for samarbeid som er av formell art, er teieplikta. NOU 2002:12 (op.cit. s.48) viser til at Kjelle vold hevdar at der er formelle reglar som hindrar informasjonsutveksling, og reglane er så kompliserte at det er behov for opprydning og forenkling. Ho viser likevel til at bruk av samtykke eller anonymitet kan brukast i samarbeid om enkeltsaker utan å bryte teieplikta. Rugset viser i si undersøking til at motstandarar av nærare samarbeid mellom BUP og barnevernet brukar teieplikta som eit viktig argument, medan dei som er positive til samordning ikkje ser teieplikta som hinder (op.cit. s. 49). Generelt sett ser det ut til at dei viktigaste forholda som hemmar eit godt samarbeid er økonomi, uklarhet/usemje, mangel på tid, profesjonskamp og personleg kjemi mellom einskildpersonar (op.cit. s.55).

### 3.9 NYE SPØRSMÅL OM SAMARBEID

På bakgrunn av dei forholda ved samarbeid om barnevern som har kome fram her, vil eg drøfte kva som er fruktbare spørsmål å gå vidare med i ei ny undersøking. Noko av forskinga og utgreiingane om samanhengen mellom formell organisering og samarbeid syner at formelle ordningar for å auke samarbeidet har den ønska effekten, men at det ikkje er nok. Anna forskning er meir kritisk til formaliserte og styrte samarbeidsforsøk, og viser til at mykje av samarbeidet er uformelt og basert på nettverk. Dette tyder på at det er viktig å undersøke både dei formelle og uformelle organisatoriske forholda. Forskinga viser også at forhold ved arbeidsmåtane kan forklare samarbeidsproblem, t.d. at barnevernet både skal vere hjelper og kontrollør, og at etatsleiinga ikkje deltek i samarbeidet. Dei undersøkingane eg har vist til her, syner såleis at det er både formelle organisatoriske forhold og innhaldsmessige forhold som er viktig for samarbeid, men årsakssamanhengane er likevel ikkje alltid så klare og eintydige.

Behovet for å skape betre forhold for samarbeid i kommunane, og å få meir samordna tenester kan sjå ut til også å ha fått effektar på forskinga. Det er formelle og strategiske forsøk på å betre samarbeidet gjennom omfattande prosjekt styrt frå overordna myndigheiter som har fått mest merksemd og som har vorte evaluert gjennom forskning, - det er **samordning** som har vore i fokus. Til dømes vert det i NOU 2000:12 (s.53-54) mellom anna anbefalt eit meir systemforankra samarbeid for å sikre kontinuitet, gjerne som interkommunale samarbeidsteam. Eit anna forslag er at tiltaksplanane sin

betydning for samarbeidet vert meir synleggjort, og at kommunane bør utforme tiltaksplanar i samarbeid med familien og samarbeidspartnarar. Det kan difor vere på sin plass å stille kanskje "kjetterske" spørsmål; - er det egentleg behov for meir samarbeid, og er det naudsynt at dette samarbeidet skal bli meir formelt ?

Trass i at det er gjort mange erfaringar med samarbeid og samarbeidsproblem, ser det ut til at det er behov for å finne meir ut om kva som skal til for å få til samarbeidet. Dersom ein ynskjer å fremme samarbeid, må ein sjå på premissane for å få dette til, dilemmaet ved ulike løysningar, og effektane av strategiane. Nokon forklaringar på samarbeidsproblem, som t.d. personleg kjemi mellom einskildpersonar, er det vanskeleg å gjere fruktbare undersøkingar omkring, eller finne gode løysningar på. Andre forklaringar, som t.d. mangel på tid og ressursar, kan vere uttrykk for mangel på prioritering av samarbeid, og då må ein finne ut kvifor det ikkje vert prioritert. Det ser også ut til at nokon av forklaringane på samarbeidsproblem kan vere vikarierende, t.d. kan teieplikt vere vikarierende argument for andre motiv. Det kan difor vere slik at dei faktorane som hemmar samarbeid kan vere uttrykk for andre underliggjande problem, slik at ei løysning ikkje løyser det som egentleg er problemet. Det er heller ikkje sikkert at alle problem og konflikthar er løyselege, særleg innanfor eit politikkområde som er konfliktfylt i seg sjølv. Det er ikkje alltid foreldre og barna sine interesser vert oppfatta som samanfallande, og slike konflikthar kan forplante seg i systemet dersom dei ulike instansane ivaretek kvar sine partar. Det er difor ikkje sik-

kert at ein har felles mål for samarbeidet. Det kan også vere at eit tiltak løyser eit samarbeidsproblem, men skapar eit nytt problem. Til dømes kan profesjonskonfliktar vere til hinder for samarbeid, men det ville føre til endå fleire ulemper dersom barnevernarbeidarar vart mindre profesjonelle og hadde færre spesialistkunnskapar. I tillegg til å lære om generelle samarbeidsproblem og erfaringar frå ulike modellar, kan ein ha nytte av å studere t.d. arbeidsmåtane som ein kommune har nytta for å få fram ein samarbeidsmodell. Men kanskje er det ikkje samarbeidsmodellen som er så bra? Det kan vere at prosessane og arbeidet med å få til ein modell, - arbeidet fram til oppretting av modellen, har skapt eit godt samarbeidsklima som gjer at alle modellar hadde fungert bra<sup>5</sup>.

Mange av studiane av samarbeid fokuserer på dei ulike partane i dette samarbeidet, og prøver å finne ut kva samarbeidsstrategiar som er bra og kva som ikkje fungerer så bra. Ein del undersøkingar har synt til årsakene til samarbeidsproblem, som mellom anna er dei formelle reglane om teieplikt, dårleg kjennskap til kvarandre, profesjonskamp eller usemje om tiltak (NOU 2000:12 s.55). Dette er nyttige og viktige bidrag for å forstå samarbeid, og ut i frå denne kunnskapen kan ein setje i gang tiltak som fremmar samarbeid. I nokon av desse undersøkingane vert det antyda at nokon av årsakene til samarbeidsproblem, t.d. reglar, kan vere vikarierende argumen-

---

<sup>5</sup> Jmf. den klassiske Hawthorne-effekten som viser til paradokset med auka produksjon til trass for dårlegare arbeidsforhold.



tasjon for dei eigentlege årsakene (op.cit. s. 49). Strategiar for å bøte på samarbeid som tek utgangspunkt i slike vikarierande argument, får dermed liten effekt. NOU-en viser også til at det lett kan skje målforskyvingar og at det kan vere lett for at andre omsyn enn barnets beste vert ivareteke i samarbeidet (op.cit.s.55). Det er difor behov for å få ein betre forståing av kva som fremmer og hemmar samarbeid, og korleis samarbeidsprosessen skjer.

Barnevernet skal ivareta mange oppgåver, og arbeidsmåtane er prega av at dei både skal hjelpe, kontrollere og "bevise" omsorgssvikt. Eit anna forhold ved arbeidsmåtane, som ikkje er noko særskilt for barnevernearbeid, er at dei er prega av at kunnskapsgrunnlaget i arbeidet ikkje alltid er så sikkert. Til trass for dette, er det likevel sterke krav til barnevernarbeidarar om å gjere rasjonelle vurderingar og vedtak. Når vedtaka kan vere vanskeleg å grunngi gjennom fagkunnskap om "barnets beste", kan det urettmessig bli forklart med dårleg kunnskap hjå saksbehandlarar. Eit forhold som kompliserer dette endå meir, er at sjølv om saksbehandlarane har all mogeleg fagkunnskap, er det likevel mange saker som ikkje kan løysast med fagkunnskap fordi dei er normative og politiske. Eriksen og Terum (2000:4) kallar denne trua på at fagleg kunnskap kan løyse alle problem for "*det teknokratiske mistak*". I tillegg til trua på at barnevernsarbeid kan basere seg på rasjonelle vedtak, vert dette teknokratiske mistaket endå eit forhold ved arbeidsmåtane som kan prege samarbeidsforholda mellom ulike faggrupper.

Arbeidsmåten kan også vere prega av at dei ulike partane som er involvert i samarbeidet om eit barn, kan ha ulike interesser som dei vil ivareta. Det kan vere vanskeleg å sjå kven sine interesser som vert ivareteke, og desse interessene kan få ekstra store spelerom, dersom ein ikkje har ein klar fagleg grunngeving for kva som er barnets beste. Arbeidsmåtene i samarbeidet kan også vere prega av dette uklare kunnskapsgrunnlaget slik at både ein sjølv og andre er usikker på grunngevingane for tiltak. Samarbeidet kan dessutan vere prega av at det er barnevernet som er mest avhengig av dei andre instansane for å gjere jobben sin, og som ser fordelar ved samarbeidet. Dersom andre ikkje ser at dei har nytte av eit samarbeid, kan motivasjonen for å bruke tid og ressursar på dette vere dårleg. Undersøkingar som syner at barnevernet har ein meir nettverksorientert forståingsramme enn instansar som barnevernet samarbeider med (Østtveiten 1996), gjev grunn til å tru at arbeidsmåtene og den faglege ideologien kan vere viktig å studere for å finne ut meir om korleis samarbeid vert utvikla.

Måten samarbeidet skjer på, kan også verke inn på korleis det fungerer. Er det slik at leiinga eller nokon annan har bestemt at samarbeidet skal skje, eller er det dei sjølve; - barnevernet og dei andre instansane, som tek initiativ og får legge premissar for korleis dette skal skje?

Det krev inngåande studiar for å undersøke korleis desse forholda ved arbeidsmåtene kan få innverknad på samarbeidet med andre instansar. Eg har difor avgrensa mi undersøking til å sjå på korleis barneverntenesta i fire kommunar handterer samarbeid med andre instansar som arbeider in-

nanfor barnevernsfeltet. I neste kapittel drøftar eg framgangsmåtane eg brukte for å skaffe dei data eg nyttar i avhandlinga, og gjer greie for korleis eg har gått fram for å velje ut kommunar og informantar.



## 4 METODISK FRAMGANGSMÅTE

### 4.1 INNLEIING

I dette kapitlet skal eg gjere greie for og drøfte framgangsmåtane ved data-innsamlinga til dette doktorgradsprosjektet, og vise grunngevinga for val av intervju som metode. I prosjektet er det blitt brukt ulike kvalitative metodar som dokumentanalyse, deltakande observasjon og intervju. Av desse er det intervju som har gjeve dei mest omfattande data. I tillegg til slike kvalitative metodar har eg supplert med data frå statistikken i Kommunal Monitor (Fimreite 2000), tal frå Statistisk Sentralbyrå, og andre forskingsrapportar, slik det mellom anna kjem fram i kapittel 3 om forskning og utgreiing om samarbeid om barnevern. Frå Kommunal Monitor er det vald ut nokre faktorar som kan vise kva behov og føresetningar for samarbeid som er i dei fire kommunane, og i kapittel 6 er dette systematisert i tabellar. Val av metode er gjort utifrå problemstilling og tema i prosjektet, og vurderingar av kva metodar som er hensiktsmessig og gjennomførbar.

I tillegg til vurderingar som er av meir pragmatisk art, vil val av metode også handle om meir filosofiske og metodologiske spørsmål. Dette går på spørsmål om kva som er vitskap, om der fins objektive sanningar, og korleis vi som forskarar påverkar informasjonen ved at vi har ein relasjon til informantane. Kva er det vi eigentleg får svar på ved våre spørsmål, korleis

vert spørsmåla forstått og tolka? Dette er spørsmål som kom fram gjennom positivisme- debatten, og som særleg har vore drøfta innanfor dei kvalitative forskingstradisjonane. I lys av desse spørsmåla er det ikkje alltid vi kan vite sikkert korleis informasjonen har kome til, og dersom ein skal ta omsyn til dette, kan ein vanskeleg sei at det er mulig å gjere greie for alt det grunnlaget som kunnskapen kviler på. Det er likevel nødvendig å skildre framgangsmåtane ein bruker, for på den måten å gjere grunnlaget ein baserer kunnskapen på, mest mulig eksplisitt. Dette vil i følge Thagaard (1998:11) gjere forskingsresultata truverdige og overførbare.

Skildringa og grunngjevinga for val av metode og intervjuform vil først bli sett i lys av tema og problemstilling, og val kvalitativ metode generelt. Deretter gjer eg greie for vurderingane bak val av kommunar og informantar, og til slutt kjem det ei skildring og grunngjeving av val av intervjuform i lys av kva som er formålet med undersøkinga.

## **4.2 SKILDRING OG VURDERING AV METODANE SOM ER NYTTA**

Hovuddelen av informasjonen er henta gjennom kvalitativ metode. Det fins mange ulike teknikkar innanfor kvalitativ metode, men open eller ustrukturert intervjuing og deltakande observasjon er dei mest vanlege formene (Kvale 1997). I tillegg kan vi til dømes bruke videoopptak, klientsamtalar, klientjournalar, korrespondanse eller dokument, for å nemne nokon. Kvalitativ metode er fellesomgrep for metodar som inneber at ein ikkje kvantifi-

serer det forskingsmaterialet ein har henta inn, bygd opp og analysert (Holter og Kalleberg 1996:5), men heller skriv det ut som tekst, syner bilde eller film. I denne avhandlinga er dei kvalitative data skreve inn som tekst. Eit anna kjenneteikn ved kvalitative metodar er at vi ofte har få einingar, noko som kan gjere det vanskeleg å trekke generelle konklusjonar om slike typar einingar (Hellevik 1991:81), men at vi har meir dataljrik informasjon om kvar eining enn ved kvantitativ metodar.

I denne undersøkinga har eg vald å undersøke samarbeidet ved å gjere intensive studiar ved barnvernkontora i fire ulike kommunar, og slik sett kan vi kalle dette for casestudiar. Det er leiarar og tilsette ved dei fire barnevernkontora som er informantane, og intervjuet er gjort i to omgangar. I tillegg til intervju er det brukt sekundærlitteratur og -data, analyser av saksdokument, gjort observasjon i eit møte der dei drøfta sakene anonymt, og kvalitetssikra det kvalitative materialet ved å konsultere ein barnevernleiar ved ein annan kommune enn "mine" fire. Kvalitetssikringa inneber at eg har fått kommentarar på dei empiriske skildringane frå dei fire kommunane, som gjeld uklarhetar og ulogiske framstillingar. I tillegg til desse metodane kunne det vore ønskeleg å gjere meir observasjonar, t.d. i samarbeidssituasjonar. Det møtet eg fekk observere, var eit internt møte med dei tilsette på barnevernkontoret, der dei drøfta sakene anonymt. Anonyme drøftingar inneber vanlegvis at t.d. ein lærar tek opp ei sak ho er bekymra for, men utan å sei kven det gjeld, og hensikten er at barnvernkuratoren kan hjelpe til med å vurdere om saka er alvorleg nok til at læraren bør melde saka inn til barne-

vernet. I dette tilfellet var det tilsette ved barnevernkontoret som drøfta sakene anonymt seg imellom, for at eg som observatør ikkje skulle kjenne identiteten til brukarane. Observasjonen gav innblikk i ein del sakstypar og framgangsmåten dei nytta, slik at eg kunne sjå korleis dei argumenterte når dei planla det vidare arbeidet med saka, og korleis dei ville samarbeide med andre for å gje eit tilbod.

Praktiske problem med teieplikt, samt forskingsetiske retningslinjer, har vanskeleggjort meir omfattande bruk av slike metodar i dette prosjektet. Eg har vurdert det slik at nytten av å gå inn på konkret klientarbeid ikkje var så stor når det gjeld å få informasjon om samarbeidet. Samarbeid ser ikkje ut til å vere eit ømtålig tema som det er vanskeleg å bli intervjuar om, slik at begrensningane ved intervjuforma mest er at det kan vere vanskeleg å huske detaljer, og at vi ikkje kan vite om, og eventuelt korleis, informantane vil ut kva informasjon dei vil gje, t.d. på bakgrunn av at dei kan ønskje å framstå som meir positive til samarbeid enn det dei faktisk gjer i arbeidet sitt.

Sekundærlitteratur og -data eg nyttar meg av, er offentlege dokument som NOU-ar og stortingsmeldingar, tal frå Statistisk Sentralbyrå, data frå Kommunal Monitor, samt informasjon frå andre forskingsprosjekt, slik det kjem fram i teksten og litteraturlista. Eg har også søkt igjennom artiklar frå nokon av avisene, og henta fram relevante artiklar som eg har referert til. Gjennom desse kjeldene, som også vist til i kapittel 2 og 3, har eg fått innsikt i kva som er oppgåvene innan barnevernsfeltet og den konteksten dette føregår i, kva føringar om samarbeid som kjem frå sentrale styresmakter, og



eit generelt inntrykk av kva som er vanlege samarbeidsproblem og løysningar. I analysedelane vil eg samanhalde denne informasjonen med opplysningane frå dei fire kommunane i mi eiga undersøking, slik at vi kan sjå om det er særskilde forhold ved samarbeidet om barnevern i desse.

Dei skriftlege dokumenta frå kommunane er årsplanar, rapportar, brosjyrar og saksdokument, som eg har bedt om å få i samband med intervjubesøk. Dette skriftlege materialet frå kommunane gjev ein oversikt over kommuneorganiseringa, samarbeidstema, samarbeidsmåtar, og av korleis samarbeidet er planlagt. Dette materialet gjev informasjon om kva overordna formelle føringar som er til samarbeidet frå lokale styresmakter og leiinga ved kommunen, men ikkje så mykje innsikt i korleis samarbeidet vert utforma i praksis. Analysen av saksdokument frå dei einskilte kommunane har difor mest gjeve ein generell oversikt, og var ikkje så omfattande at det var naudsynt å bruke analyseprogram for å systematisere informasjonen.

For å få meir inngåande informasjon, var det naudsynt å intervju dei tilsette ved dei fire kontora. Eg vil skildre intervju meir utførleg i ein eigen del nedanfor. Det er i hovudsak dei tilsette ved barnevernet som er informantar, så det er berre erfaringar med samarbeid sett frå barnevernet si side eg får fram på denne måten. Dei andre instansane og brukarane sine erfaringar med samarbeidet kunne også vore fruktbart å studere for å få fram fleire typar vurderingar, og kanskje meir kritiske vurderingar av korleis barneverntenesta handterer samarbeidet. Eg bøter på denne mangelen ved å trekke inn andre undersøkingar som har med desse aktørane også. Ved å

avgrense undersøkinga til ein sektor og ein instans i kommunen, har eg høve til å få meir omfattande og detaljrik informasjon om prosessane og argumentasjonen for handlemåtane.

Ein av fordelane ved kvalitativ metode ved bruk av casestudiar og intervju, er at vi kan få fram mange ulike faktorar og mange detaljar om einingane, samt at vi kan sjå einingane i eit heilskapsperspektiv; i den samanhengen eller konteksten den er i (Hellevik 1991:81). Dei ulike barnvernkontora har ulike føresetnadar for samarbeidet fordi dei er forskjellige, og fordi konteksten er forskjellig. Saman med tala frå Kommunal Monitor, har dei kvalitative metodane gjeve eit omfattande bilete av korleis samarbeidet fungerer, og konteksten rundt, slik at vi ser kva som er rammene for samarbeidet i dei ulike kommunane. Med fire kommunar er det likevel avgrensa kor omfattande informasjon ein har høve til å få tak i, men den informasjonen dataa gir er tilstrekkeleg til å gjere den analysen som var planlagt utifrå val av teoretisk utgangspunkt. Ved å ha fire kontor som einingar, har eg høve til å samanlikne mellom dei, og det var dermed viktig å få lik type informasjon. Ved å ha med fire kontor vonar eg dermed å kunne finne nokon faktorar som kan syne årsakssamanhengar, dersom dei kjem att ved fleire kontor. Ein annan fordel med casestudiar er at vi lettare kan følgje ulike stadium i ulike prosessar, som her; samarbeidsprosessar, både fordi vi kan sjå på mange forhold ved kommunane, og fordi vi kan sjå etter endringar over tid. Sjølv om ein gjennom casestudiar får fram fleire detaljar enn det som er vanleg i kvantitative studiar, vil eg likevel ikkje kunne utelukke at

andre faktorar enn dei eg ser på også kan ha forklaringskraft, så lenge eg ikkje har med alle faktorar.

Ved å ha fleire teoretiske perspektiv som fokuserer på ulike forhold, slik eg har vald i denne undersøkinga, har eg også gjort ei avgrensing av faktorar. Ein fordel med å ha teoriar som utgangspunkt før datainnsamlinga, er at val av faktorar i undersøkinga er vald på bakgrunn av om dei er relevante. Validiteten er også styrka gjennom at problemstillingane, val av tema og spørsmåla til informantane er basert på bakgrunnsinformasjon om barnvern og tidlegare forskning og utgreiing. Slik sett fungerer dei første innleiande kapitla som ein eksplorerande undersøking (Hellevik 1991:77), sidan dette er utgangspunkt for meir presise problemstillingar og antakingar i teorigapitlet. Fordi intervjurunda var gjort over to periodar, har eg også hatt høve til å utforme spørsmåla meir presist og treffsikkert i siste intervjurunde. Vurderinga av validitet vert også gjort som ein del av analysen av dei innsamla data, når dei skal velgast ut og systematiserast som grunnlag for ein teoretiske analyse seinare.

Gjennom operasjonalisering av teoriane og omgrepa som er sentrale i problemstillingane; ein operasjonell definisjon (Hellevik 1991:41), og utforming av antakingar i lys av desse, slik eg har gjort i teorigapitlet, har vi høve til å få vurdere om data er reliable, ved å vurdere om dei innsamla data fell inn under omgrepa (op.cit.). Når det gjeld vurdering av sekundærdata; data frå Kommunal Monitor og dei andre undersøkingane har eg ikkje høve

til å vurdere reliabiliteten; om der er tilfeldige eller systematiske feil (Hellevik 1991:159).

Sidan datainnsamlingane gjennom intervju har blitt gjort på to ulike tidspunkt, kan vi sei at det har vorte gjort ein stabilitetstest (op.cit. s.160), ved at eg har sjekka om informantane gjev same svar på same spørsmål. Informasjon frå andre sine undersøkingar, samt kvalitetssikring av data ved ein barnevernleiar frå eit anna barnvernkontor og ein kollega som er godt kjent innan barnevernsfeltet, gjer at eg anser intervjudataa som pålitelige.

Eit trekk ved kvalitativ metode som har vorte drøfta i mange samanhengar, er i kor stor grad vi kan generalisere. Ulempene med casestudiar er at vi ofte har få einingar og variablar i studien, og at det vert vanskeleg å vite om vår informasjon også er dekkjande for fleire. Dei fire kommunane i denne undersøkinga kan vere svært spesielle, og utforminga, erfaringane og effektane av samarbeidet kan skuldast desse særskilte trekka. Sidan eg også har ein del data og statistikk frå andre kjelder, kan vi bruke desse til å samanlikne med dei fire kommunane, og vurdere kor generelt det er. Men om vi ikkje kan finne generelle mønster som går på ordningar og den formelle strukturen gjennom casestudiar, kan vi likevel kanskje finne mønster som gjeld prosessane. Dersom det er samanfall ved dei ulike kommunane når det gjeld t.d. tidspunkt for oppretting av nye organ, eller at dei har gått igjennom same type prosessar, kan vi anta at der ein samanheng som også kan gjelde for andre. Det kan også vere viktig å avdekke eit eventuelt mangfald i

val av samarbeidsordningar i elles like kontekstar, eller like val av ordningar i svært ulike kontekstar.

Sett i lys av kva som er problemstillingane for avhandlinga, vurderer eg det slik at den innsamla informasjonen er valid, reliabel og tilstrekkeleg til å kunne skildre korleis dei tilsette innan barnevernet handterer samarbeid; korleis samarbeidet er, kvifor dei samarbeider, og kva resultat dei meiner dei oppnår.

### **4.3 VAL AV KOMMUNAR**

Det første valet eg måtte gjere etter at eg hadde bestemt meg for ein intervjuundersøking, var val av informantar, og val av kommunar. Det er det lokale barnevernet som er fokus for min undersøking, og alle kommunar skal ha eit slikt tilbod. Det er likevel ikkje alle kommunar som har eigne stillingar for barnevernsarbeid, særleg i småkommunar. I mi undersøking valte eg ut fire kommunar som har eigne stillingar innan barnevernet. To av kommunane er på Vestlandet og to er i Nord-Noreg, og det er ein stor bykommune og ein mindre bygdekommune frå kvart område. Val av områder har ein praktisk og økonomisk grunngjeving ved at kommunane i nord ikkje krev lang reisetid for meg, og ved at eg har rimelege bohøver på Vestlandet. Val av dei aktuelle kommunane er derimot utifrå faglege grunngjevingar. Grunngjevinga for å velje fire kommunar, er at eg har erfaring med at dette er et handterleg antal kommunar, som både gir muligheiter for dybdestudium, og samtidig gir høve til å samanlikne mellom ulike typar kommunar. I

analysen vil eg leite etter generelle trekk ved utforminga av samarbeidsordningar og erfaringane dei har med samarbeidet, og vurdere om ulikhetar kan skuldast særlege forhold ved den enkelte kommune.

I val av kommunar har eg teke utgangspunkt i at samarbeid og samordning er eit aktuelt tema i kommunar, og innan barnevern spesielt. Det er erfaringar med tverrfagleg samarbeid eg er interessert i å få vite noko om. Dei to minste kommunane er difor valt ut fordi dei var deltakarar i eit KS-initiert prosjekt om samarbeid i barnevernet, fordi eg på den måten kunne vere sikker på at dette var eit tema og problemstillingar som det vart arbeidd med i desse kommunane. I dei to store bykommunane forsikra eg meg om at tverrfagleg samarbeid var eit aktuelt tema ved å spørje leiarane ved kontora på førehand, før eg gjorde intervju. Dei praktiske omsyna er også knytt til antal; det er berre fire kommunar med i denne undersøkinga, på grunn av at det gir eit overkommeleg antal informantar når eg skal gjere intensive studium. Eg baserer undersøkinga ved kommunane på intervju av utvalde aktørar og gjennomgang av sakspapir. Som nemnt ovanfor, er sakspapira ulike møtereferat og planar som tek opp tema om samarbeid og samordning ved barnevernet i kommunane.

Eg har vald å gje kommunane fiktive namn, for å kunne anonymisere dei, og i dei to storkommunane har eg vald ut bydelar som eg ikkje har gjeve detaljar om. Dei fire kommunane har ulik i storleik,<sup>6</sup> “Vestby”, “Nord-

---

<sup>6</sup> Dette er definert utifrå Kommunal monitor sine definisjonar på storleik, som eg også nyttar seinare. Det inneber at småkommunar er dei som har under 3000 innbyggjarar, medan mel-

by” og “Nordøy” kan definerast som store kommunar, medan “Vestøy” er middels stor. Forholda mellom dei fire kommunane i denne undersøkinga er likevel slik at ”Vestøy” og ”Nordøy” er dei to småkommunane, medan ”Vestby” og ”Nordby” er dei to store.

Storleiken på kommunane har noko å seie for storleiken på administrasjonen, og kan difor legge premissar for organisasjonsutforminga og samarbeidsmuligheitene. Storleiken har også noko å sei for kompleksiteten og mangfaldet av dei sosiale problema som er knytt til barnevernområdet. I store kommunar vil barnevernsarbeidet gjerne involvere fleire andre instansar, fordi det fins fleire å involvere. Barna sine problem vil også variere frå store bykommunar til små landkommunar. Desse forholda er årsaka til valet av dei ulike kommunetypane, men er faktorar som eg ikkje systematisk kan teste verknadene av, ved mitt knappe utval. Det ville sannsynligvis vere særskilte forhold ved barnverntenesta i dei aller minste kommunane også, som eg ikkje får undersøkt når utvalet mitt er mellomstore og store kommunar. At alle dei fire kommunane er kystkommunar, er tilfeldig, men heller ikkje ein faktor eg trur har mykje å sei for samarbeid i barnevernet.

Samarbeidet som barnevernet har med andre er svært omfattande, og varierer i omfang og karakter. Dei har mange typar samarbeidsorgan, samarbeider om mange ulike typar tiltak, og med mange ulike aktørar. Årsakene

---

lommestore har mellom 3000 og 9000, og store kommunar har over 9000 innbyggjarar. Til vanleg vil eg likevel omtale dei to minste kommunane som småkommunar og dei to største som storkommunar.

til variasjon og mangel på samarbeid mellom visse instansar treng ikkje vere samarbeidsproblem. Ein faktor som spelar inn for kven ein samarbeider med, er kva slags type instansar og samarbeidspartnarar som finnes. Tenestetilbodet og instansane i kommunane kan variere, og der er ulike typar frivillige organisasjonar i ulike kommunar. Ein annan faktor som påverkar samarbeidet er kva saker barnevernet arbeider med. I kommunane kan det vere svært ulike typar problem, t.d. er det meir fokus på rusproblematikk og ungdomskriminalitet i store byar enn i småkommunar, og desse problema krev at barnevernet utviklar eit samarbeid med politiet og utekontakten. Storleik kan også vere relevant med omsyn til variasjon i samarbeidet. I småkommunar der alle kjenner alle, kan samarbeidet bli tett og uformelt, og kanskje for uformelt. Dei som arbeider med barn i større kommunar kjenner gjerne ikkje kvarandre så godt, og kan ha eit meir formelt samarbeid. Desse variasjonane gjer at det som er ei god løysning på samarbeidsproblem i nokon kommunar, ikkje nødvendigvis er det i alle andre. Der kan likevel vere mønster i samarbeidsproblem og tiltak som viser generelle forhold, og saman med dei spesielle erfaringane gjev dette oss nyttig kunnskap om samarbeid.

#### **4.4 INTERVJU**

Eg har intervjuar leiarar for barneverntenesta i kommunane og samordningsteam, samt konsulentar/kuratorar som arbeider i barnevernet i dei fire kommunane. Den første runden med intervju blei tatt i 1995, og omfatta 10 per-



sonar. Den andre runden blei gjort i 1999, og omfatta dei same kontora. Intervjua vart imidlertid gjort både som gruppeintervju og einskildintervju, slik at antalet er større; 16 personar. På grunn av utskifting av personell eller andre val av informantar, var det berre nokre få eg hadde snakka med ved førre intervjubesøk. Etter den første intervjurunden systematiserte eg intervju og gjorde foreløpige analysar. På bakgrunn av dette, såg eg behov for ei ny intervjurunde, som blei gjennomført med fire års mellomrom<sup>7</sup>. Det kan vere ulemper ved eit så langt tidsrom mellom undersøkingane, t.d. dersom det har skjedd store endringar og store utskiftingar av personell, og dette tek eg omsyn til i analysen. Det kan også vere fordelar med det lange tidsrommet, ved at endringar som vart vedteke har fått tid til å verte etablert og innarbeidd, slik at vi kan sjå effektar av dei.

Informantane vart valt ut fordi dei er sentrale aktørar i arbeidet med samarbeid og samordning i det kommunale barnevernet. Eg har valt informantar som har overordna posisjonar fordi eg antek at dei har oversikt over samarbeid og samordningsprosessar, og - problem, på nivåa over barnevernavdelingane. Dei har dessutan har kjennskap til dei politiske styringsorganen og dei premissane desse legg for arbeidet. Eg ville også ha konsulentar og kuratorar som informantar, fordi dei har kjennskap til og erfaringar med det praktiske samarbeidet i barnevernsarbeidet. På dei store kontora er arbeidet meir delt mellom leiaroppgåver og de daglege gjøremål, enn ved dei

---

<sup>7</sup> Tida mellom intervjurundene var planlagt å vere berre to år, men på grunn av fødselspermisjon og forsinka framdrift i arbeidet, tok det fire år.

små. Generelt kan vi anta at leiarane har større ansvar for å vurdere arbeidsmåtene og planleggje arbeidet, og lettare kan få et generelt overblikk over situasjonen ved kontoret. Ved små kontor er leiarane imidlertid også vanlege saksbehandlarar, slik som kuratorane, og erfarer korleis samarbeidet fungerer i det daglege.

Dersom det var mange konsulentar eller kuratorar å velje mellom til intervju, skjedde utvalet ved at leiarane anbefalte meg å snakke med dei som dei trudde var relevant for mi undersøking; fordi dei hadde lang erfaring, dei arbeidde med dette temaet spesielt e.l.. Konsulentane og kuratorane vart gjerne oppmoda av leiarane sine til å stille opp på intervju. Fordelen med denne metoden er at eg fått informantar som har erfaringar som er relevante. Ei av ulempene med denne utvalsmetoden er at informantane kan vere strategisk vald frå leiarane si side, t.d. fordi dei er lojale. Utanom ein leiar for eit samordningsteam og ein leiar for sosialavdelinga i ein av kommunane er det berre tilsette i barnevernet som er med i denne undersøkinga. Dette gjer at denne undersøkinga har eit fokus på barnevernet sine erfaringar og forteljingar om samarbeid.

Det er også flest kvinner med i denne undersøkinga (14 av 16), men det er ikkje eit bevisst utval. Kjønnssdimensjonen er ikkje relevant i denne undersøkinga, så andre omsyn har vegt tyngre i val av informantar. Det er dessutan få menn som arbeider i denne sektoren, og dei få som fins er gjerne leiarar. Slik sett er mine informantar gjerne representative for sektoren, sidan mennene eg intervjuar er leiarar.

Hovuddelen av intervju blei gjort i den første omgangen, der eg gjorde individuelle intervju av 10 personar. I den andre omgangen valte eg å gjere gruppeintervju ved dei same kontora. Ved gruppeintervju i ein av kommunane var det to som deltok, i to av kommunane var det tre barnevernarbeidarar som deltok, mens i den største bykommunen var det åtte personar. Ei ulempe med gruppeintervju der leiaren er til stades, er at svara frå dei tilsette kan vere prega av å ha leiaren der, og at det er leiaren si oppfatning som kan verte dominerande. Det var berre i Nordby det kom fram ulike oppfatningar, og at leiaren kommenterte nokon av svara til dei andre. Eg hadde dermed inntrykk av at det kunne vere meir delte oppfatningar i Nordby enn i dei andre kontora, men det kan også vere eit uttrykk for at dei tilsette tør å diskutere sakene i Nordby, og ikkje ved dei andre kontora. Gruppeintervju gjev høve til å få fram ulike typar erfaringar, og at det kan kome fram interessante forskjellar i vurderingane, men det vert likevel ganske overflatisk, og få tema ein rekk å ta opp. Det var berre leiarane ved tre av kontora eg intervjuar begge gongar.

Før intervju skreiv eg brev til leiarane ved kontora for å fortelje kven eg var og kvifor eg ville snakke med dei. Etter ei vekes tid ringte eg for å høyre om de var villige til å stille opp, og avtale intervju. Alle eg hadde tatt kontakt med, var positive til å bli forska på. Ved dei små kontora intervjuar eg alle, men ved dei to store kontora bad eg leiaren om å få snakke med kuratorar som hadde særleg ansvar for samarbeidet med andre instansar. Vi avtalte at eg kom til deira arbeidsplassar, og at intervjuar skulle ta ein

times tid. Til intervjuet hadde eg laga ein intervjuguide<sup>8</sup> med utgangspunkt i dei teoretiske problemstillingane eg hadde utforma på førehand. Spørsmåla i intervjuguiden blei ikkje fylgt slavisk, men eg fylgde opp informantane sine svar slik at alle tema etterkvart blei dekt. Før intervjuet starta bad eg om lov til å slå på bandopptakar, men sa også at det ikkje var nødvendig. Ingen hadde noe imot å snakke på band. I gruppeintervjuet ved to av kontora føregjekk intervjuet på leiaren sitt kontor. Intervjuet føregjekk gjerne slik at leiaren svarte først på spørsmåla, og så kom dei andre med tilføyningar eller eksemplar etter kvart. Ved det største kontoret var alle 8 samla, og eg spurte kvar enkelt av dei om deira erfaringar med samarbeid. I denne situasjonen blei tema frå enkelte sine forteljingar kommentert av andre, og på den måten fikk eg mange ulike erfaringar og vinklingar på temaet. Ved det fjerde kontoret, - det siste intervjuet, la eg opp til eit meir opent intervju. Eg brukte litt tid i starten for å fortelje om prosjektet. Ved dette kontoret hadde dei vore opptatt av samarbeidsproblematikk i lengre tid, og gjort mykje for å betre samarbeidet mellom kommunen sine instansar. Dette tilsa at dei kunne ha mange erfaringar og mange idear om samarbeidsproblem og -løysningar. Dette blei stadfesta i intervjuet, og eg fekk vite mykje om ideane bak satsinga på samarbeid, målsetjingar og hensikter. Eg erfarte også at gjennom å fokusere på idear og tankar, blei det vanskeleg å få fatt i dei konkrete planane og ordningane. Dette fekk eg til slutt vite i farten før dei måtte springe av

---

<sup>8</sup> Vedlegg nr.1

garde til nye møter. Til tross for at dette intervjuet blei gjort etter at eg hadde fått god kjennskap til feltet og hadde lengre erfaring med intervju om dette temaet, blei denne type intervju ikkje hensiktsmessig i denne fasen. Denne erfaringa tilseier at det kan være meir hensiktsmessig med slike opne intervju i startfasen av et prosjekt, når ein treng meir generell informasjon og er meir open for ulike typar erfaringar og vinklingar.

Etter intervjurunda skreiv eg ut intervjuet, og systematiserte dei i forhold til temaa frå intervjuguiden. For å få oversikt har eg også brukt markørpennar i ulike farge, og kryssa over avsnitt i utskrifta etterkvart som dei vart brukt. I framstillinga av denne informasjonen har eg både oppsummert og gjengitt ordrett nokon av intervjusvara, og ellers systematisert etter problemstillingane i teorikapitlet.

#### **4.5 FORMÅLET MED UNDERSØKINGANE**

Vi kan vurdere formålet med undersøkinga ved å blant anna skilje mellom utforskande og hypotesetestande intervjuar, og om hovudformålet er empirisk eller teoretisk (Kvale 1997:55). Om det er utforskande eller hypotesetestande vil bety noko for kor strukturert intervjuet er. Eit hypotesetestande intervju er meir strukturert enn et utforskande. I mitt prosjekt har eg valt å bruke eit halvstrukturert intervju. I intervjuguiden vart det satt opp nokon tema og spørsmål som eg vil ha svar på, men tok utgangspunkt i informantane sine svar og spurte vidare utifrå dette. På den måten er intervjuet ikkje heilt opne. Det er ikkje alle innfallsvinklar eg ber dei gå vidare inn på, men

prøver å avdekkje det Kvale (op.cit.) kallar et problemkompleks, ved å spørje vidare på det som er samanfallande med dei tema eg er interessert i. Dette fører til at det for eksempel kan være sider ved arbeidet som dei sjølv opplever som viktig eller problematisk, men som ikkje er relevant for problemstillingane, og derfor ikkje blir fylgt opp.

Denne intervjuforma krev at eg stadig vurderer svara opp mot temaet, og prøver å pensle informantane inn på temaet slik at dei nye spørsmåla i hovudsak følgjer logisk av det informantane sjølv seier. Hensikten er at det er informantane sine eigne uttalingar som skal styre samtalen, og at eg på den måten kan få ny informasjon eller få fram nye innfallsvinklar på temaet. Gjennom denne halv- strukturerte intervjuforma har ein muligheiter for å både utforske og teste antakelser som ligg i teoriane ein har som utgangspunkt for studien. Desse formåla varierte i ulike fasar, ved at dei første intervjuar er meir utforskande og opne enn dei seinare intervjuar, - utanom det aller siste. Gjennom informasjonen i dei første intervjuar fekk eg grunnlag for å snevre inn tema og spør om meir konkrete detaljer i samarbeidssituasjonane i dei seinare intervjuar.

I følgje Kvale (op.cit. s.55) kan vi også vurdere formålet med intervjuar utifrå om det er ei empirisk eller teoretisk undersøking. I mi undersøking har eg ulike teoretiske perspektiv som utgangspunkt for vidare analyse. Eg skal vurdere korleis ulike teoriar kan nyttast for å analysere den informasjonen eg får gjennom intervju og anna datainnsamling. Eg har ikkje ambisjonar om å utvikle ein ny teori, men prøver å analysere eit empirisk felt

gjennom ulike teoriar. Ved ein slik analyse ønskjer eg å kunne sei noko om kor fruktbar ulike teoriar er som inntak for å forstå samarbeidssituasjonar som er samanliknbare.

Mange av dei tidlegare undersøkingane om samarbeid om barnevern er opptekne av dei formelle og strukturelle sidene ved samarbeid, og for å få fram fleire sider ved samarbeidet, vil eg nytte perspektiv som legg meir vekt på uformelle trekk ved organisasjonar, i tillegg til perspektiv som legg vekt på dei formelle og rasjonelle trekka. Eg skal difor bruke eit instrumentelt og eit nyinstitusjonelt perspektiv, som eg skal gjere greie for i neste kapittel.





## 5 TEORETISK UTGANGSPUNKT

### 5.1 VAL AV TEORI OG TEORI SOM UTFYLLING

I dette kapitlet skal eg gjere greie for hovudtrekka ved det teoretiske utgangspunktet eg har vald å bruke i analysen av samarbeid om barnevern, og vise korleis dei ulike teoriane kan vere fruktbare i analysen av samarbeid om barnevern. I denne studien vert det undersøkt korleis samarbeidet om barnevernet fungerer, kva som er årsakene til samarbeidet, og kva effektar dei tilsette kan sjå av samarbeidet. I analysen av dette vil eg i hovudsak ta utgangspunkt i to ulike organisasjonsperspektiv, og med fokus på tema frå ein statsvitskapeleg fagtradisjon. Dei ulike teoriane kan gje ulike svar på desse problemstillingane, som eg skal syne nedanfor. Først skal eg gjere greie for kvifor eg har vald nettopp eit instrumentelt og nyinstitusjonelt perspektiv, og korleis eg skal bruke teoriane eg har vald.

Drøftingane omkring omgrepa samarbeid og heilskap, og forholdet mellom koordinering og spesialisering i kapittel 1, er den faglege bakgrunnen for dei teoretiske perspektiva eg har vald som analysereiskap i avhandlina. I tillegg til eit klassisk organisasjonsperspektiv som det **instrumentelle perspektivet**, vil eg nytte eit **nyinstitusjonelt perspektiv** som utgangspunkt for ei nyare og alternativ teoriretning. Samarbeid om barnevern inneber både formelt og uformelt samarbeid, og eg ynskjer å ta utgangspunkt i

perspektiv som fangar opp begge desse sidene. Som eg har synt til i kapittel 2 om modernisering av barnevernet og kapittel 3 om tidlegare forskning og utgreiing om samarbeid, er det mykje fokus på dei formelle trekka ved samarbeid. Mange undersøkingar syner at organisasjonstilknyttinga av barnevernet og oppretting av formelle samarbeidsordningar har stor innverknad. Eg vil undersøke om dette stemmer ved dei fire kommunane i mi undersøking, med fokus på om formalisering og styring av samarbeidet er viktig, og om det er tilfelle; undersøke i kva samanheng dette er viktig.

Sidan eg har gjort intensive undersøkingar ved to ulike tidspunkt i dei fire kommunane, får eg høve til å undersøke korleis samarbeidet fungerer i ulike samanhengar og over lengre tid. Det er også på sin plass å vere kritisk til eit einseitig fokus på dei formelle trekka ved samarbeid, og eg vil nytte eit nyinstitusjonelt perspektiv for å få fram andre sider ved samarbeidet. Fleire av dei tidlegare undersøkingane viser til at det er mange uformelle forhold som er viktig for samarbeid, mellom anna tillit. Det tilseier at ein vanskeleg kan styre seg fram til eit godt samarbeid, slik Clifford og Lichtwarck (1996) seier det. Sjølv i undersøkingar der ein forklarar endringane i samarbeidsformene innan barnevernet utifrå at det har vore ein planstyrt endringsprosess (Lie og Hauge 1992), ser ein at endring av verdigrunnlaget også er naudsynt for å få til dei ønska endringane. Eit nyinstitusjonelt perspektiv kan vere eit reiskap i eit kritisk og alternativt syn på fokuseringa på det formelle samarbeidet.

Eit anna trekk ved samarbeidet som er bakgrunnen for val av teori, er at profesjonalisering ofte vert peika på som ein forklaring på samarbeidsproblem. Sidan mange av dei aktørane som skal samarbeide om barnevern er medlemmar av profesjonar og det er ulike yrkesgrupper, vil eg fokusere på dette ved å bruke **profesjonsperspektiv**. Det nyinstitusjonelle perspektivet sitt fokus på uformelle trekk, verdiar og normer, vert supplert med trekk frå profesjonsperspektiv. Eg vil sjå nærare på kva spesialisering og profesjonalisering inneber, og korleis dette kan påverke samarbeidet om barnevern. Ved å supplere med profesjonsomgrep og profesjonsperspektiv kan eg få fram potensielle konflikhtar og dilemma mellom samarbeid på den eine sida, og profesjonalisering og spesialisering i ulike fagfelt innan barnevern på den andre sida. Profesjonsperspektivet får også fram makt- og interesseaspektet ved samarbeid. Dei ulike aktørane innan barnevernsfeltet kan ha interesser og verdiar som er motstridande, og som kan vere i strid med samarbeidsideologien. Profesjonsperspektiv kan også få fram at ulike aktørar har ulike maktposisjonar og at der er eit hierarki mellom yrkesgrupper som har bakgrunn i profesjonaliseringsprosessar. Slike forhold kan påverke utforminga av samarbeidet innan eit fagfelt med yrkesgrupper som har ulik grad av profesjonalisering, som t.d. psykologar og førskulelærarar. Det fins ulike teoretiske retningar innan profesjonsperspektiv som gjev inntak til ulike forklaringar på samarbeidsprosessar, og eg har vald å ta fatt i faktorar frå både eit maktperspektiv og eit historisk-sosiologisk perspektiv. Det sistnemnde kallar eg for eit arbeidsprosessperspektiv.

Eg er oppteken av å få fram fleire sider ved samarbeidet om barnevern, men vel å ha ulike teoretiske perspektiv som utgangspunkt, og får dermed likevel fokus på nokre avgrensa sider ved samarbeidet som er fagleg interessant. Det er ulike måtar å bruke teoriar på i ein analyse. Roness (1995:179) skil mellom avskjerming, utfylling, konkurrering og sameining som fire ulike måtar å nytte teoriar på. **Avskjerming** inneber å velja berre ein teori som ein bruker i analysen, **utfylling** inneber å bruke fleire teoriar samtidig og sjå desse under eitt, **konkurrering** inneber at ein brukar fleire teoriar samtidig og vurderer kven av dei som er mest fruktbare, medan ein ved **sameining** tek element frå fleire teoriar til ein syntese (ibid.).

Eg har vald å bruke teoriar som utfylling og konkurrering, og det inneber at eg brukar to ulike teoriar for å få auka forståing og forklaring på det som skjer. I drøftinga av funna kan eg dermed både sjå på korleis teoriane kan vere utgangspunkt for å forklare funna, og dessutan vurdere teoriane opp mot kvarandre og vurdere kven som er mest fruktbar i analysen av samarbeid om barnvern. Det kan vere ein fordel å velje teoriar som er forskjellige og gjev ulike inntak til forklaringar, fordi ein då får fram eit breitt bilete. Motsetningar dei imellom er ikkje eit problem, men kanskje heller ein fordel (op.cit. s.185), ved at motsetningar får fram meir interessante drøftingar. Eg vel å bruke fleire teoriar fordi dei vil kunne få fram ulike sider og fokus ved samarbeidsprosessar, og kan vere utgangspunkt for å formulere konkurrerande hypotesar om korleis, kvifor og med kva effekt dei samarbeider i barnevernet.

Denne måten å nytta teoriar på, er velkjend innan statsvitskapen m.a. på bakgrunn av Allison (1971) sin bruk av tre modellar i sin klassiske studie av Cuba-krisa i 1962. Han syner at det å bruke ulike analysemodellar gjev inntak til ulike forklaringar på kva som skjedde, men også at modellane gjev inntak til ulike forklaringar på ulike hendingar (ibid. s.251). Det vil sei at vi gjennom dei ulike teoriane ”ser” ulike ting, eller får fram ulike ting ved dei fenomena vi undersøker. Det å ta utgangspunkt i teoriar eller analysemodellar gjer likevel at ein får eit avgrensa syn på hendingar, og det legg føringar på kva ein dreg fram som relevante hendingar. Når eg brukar teoriar som konkurrering og utfylling, er dei difor ikkje meint å vere uttømmmande, fordi dei tek for seg avgrensa tema omkring samarbeid.

Eg har vald å ta utgangspunkt i to ulike organisasjonsperspektiv: eit instrumentelt og eit nyinstitusjonelt. Desse to perspektiva er begge sentrale perspektiv innan den statsvitskaplege organisasjonsforskinga, og kan vere fruktbare utgangspunkt for å forstå og forklare hendingar innan organisasjonar. Valet av desse to perspektiva er gjort på bakgrunn av at dei gjev ulike forklaringar på det som skjer i organisasjonar, og dermed utfyller og konkurrerer med kvarandre. Dei ulike perspektiva fokuserer på ulike tema og empiriske forhold i organisasjonar, og gjev utgangspunkt for ulike forklaringar på ulike sider ved samarbeid om barnevern som eg skal nytta vidare i analysen. Ved å ha to ulike perspektiv som utgangspunkt, får vi som nemnt ovanfor, eit breiare bilete av hendingane, sjølv om perspektiva også vil avgrense kva tema eg trekker fram. At eg bruker to perspektiv vil også prege

framstillinga av teoriane og den seinare analysen, ved at eg kan samanlikne kva dei to perspektiva får fram om samarbeid, og korleis vi kan forstå samarbeidsprosessar innan barnevernsfeltet. Gjennom dei to teoriretningane kan vi få fram ulike forklaringar på kva som er vilkår og premisser for samarbeid og korleis samarbeid om barnevern føregår.

Vidare i dette kapitlet skal eg først kort visa til nokre generelle og overordna trekk ved dei perspektiva eg har vald, og i den samanheng også kort vise til andre tilstøytande teoriar. Skilja mellom perspektiva vil ikkje alltid vere så klare, og der kan vere ulike måtar å kategorisere dei på. I denne samanheng er hensikten å få fram forskjellar mellom dei, for oversikten si skuld. Eg vil deretter skildre dei to perspektiva nøyare med fokus på samarbeidstemaet, og vise kva vi kan vente av empiriske funn i undersøkingane av samarbeid om barnevern i lys av desse. Eg har vald to teoriar som er så ulike at dei gjev grunnlag for ulike prediksjonar.

## **5.2 ORGANISASJONSTEORETISK ANALYSE AV SAMARBEID**

### **5.2.1 Generelle trekk ved teoriane.**

Noko av det som skil perspektiva er synet på kva dei formelle og uformelle strukturane betyr for åtferda i organisasjonar. Eit instrumentelt perspektiv (Egeberg 1989, Christensen 1994) er ein del av den klassiske organisasjonsteori- tradisjonen, saman med dei rasjonelle (Scott 1981) og strukturelle (Bolman og Deal 1991) perspektiva. Innanfor desse teoriane er det lagt vekt på korleis organisasjonar kan fungere mest mogeleg effektivt. Ein antek at

dei **formelle reglane og strukturane** er det som styrer åtferda til dei tilsette, og ein forutset at dei er **rasjonelle aktørar**. Dei tilsette er dermed styrelig gjennom reglar og formelle strukturar, og endringar kan lett styrast gjennom endringar i slike formelle trekk. Organisasjonen vert på denne måten eit instrument for å nå mål som er fastsett av leiinga i organisasjonen. Nyinstitusjonelle perspektiv (DiMaggio og Powell 1991, Olsen 1988, March og Olsen 1989) er ein del av dei nyare teoritradisjonane, som saman med t.d. også politiske og symbolperspektiv (Bolman og Deal 1991) er oppteken av at institusjonelle trekk; **verdiar og normer**, pregar organisasjonar, og at dei **uformelle sidene** også er viktige for å forstå kva som skjer i organisasjonar. Innan dette perspektivet har ein sett det slik at organisasjonar er **laust kopla**, og at den formelle strukturen reflekterer **mytar** i omgjevnadene heller enn krav frå arbeidsoppgåvene i organisasjonen (Meyer og Rowan 1991:41).

Ved å bruke eit instrumentelt perspektiv får eg fram kva som er dei formelle samarbeidsstrategiane innan barnevernsfeltet, og korleis dei verkar inn på samarbeidet. Gjennom eit slikt perspektiv vil eg også legge vekt på kva som er målet med samarbeidet om barnevern, fordi ein antek at aktørane innan barnevernsfeltet er rasjonelle aktørar som arbeider mot desse måla. I tråd med kritikken til slike perspektiv, kan vi ikkje anta at formelle strukturar er tilstrekkeleg som forklaring på åtferd, og heller ikkje at åtferda alltid er rasjonell. Eit nyinstitusjonelt perspektiv kan få fram kva uformelt samarbeid om barnevern som skjer, og korleis verdimeslige haldningar om sam-

arbeid kan påverke samarbeidet. Gjennom eit slikt perspektiv kan vi også stille spørsmål ved om samarbeidstiltaka innan barnevernsfeltet er basert på reelle behov, eller noko dei gjer fordi det vert forventa av dei.

Det er også andre forhold ved teoriane som skil, og som også er grunnleggjande samfunnsvitskapleg tema, og det er mellom anna i spørsmålet om **rasjonalitet**. Eg går ikkje inn på den omfattande rasjonalitetsdiskusjonen i denne samanheng, men nøyer meg med å visa til noko av denne diskusjonen innan organisasjonsteorien, for å syna kva teoritradisjon ”mine” to teoriar høyrer til. Det instrumentelle perspektivet høyrer til innanfor ein klassisk rasjonell teoritradisjon, som tek utgangspunkt i ideen om **”det rasjonelle mennesket”**, sjølv om Egeberg (1989:20) har avgrensa rasjonalitet som ein føresetnad i sin instrumentelle modell. Det nyinstitusjonelle perspektivet høyrer til innanfor ein teoritradisjon som problematiserer rasjonalitet meir grunnleggjande, og for å syne forskjellen, kan eg visa til at Olsen definerer aktørane som **”det politiske mennesket”** (Olsen 1988:38). Dette perspektivet har eit meir komplisert syn på aktørar i organisasjonar, og ser det slik at deira handlingar er styrt av både moral og etikk, og at dei kan identifisere seg med både organisasjonen og andre kollektiv. Dei rasjonelle perspektiva ser det slik at målsettinga er klar, vedtak er vurdert utifrå alle alternativ og konsekvensar av rasjonelle beslutningstakarar, og dei tilsette kan styrast gjennom instruksar og reglar slik at måla kan nåast. I lys av dei perspektiva som problematiserer denne type rasjonalitet, som vi kan kalle strategisk og instrumentell rasjonalitet (Eriksen 1999:40), kan ikkje organi-



sjasjonar vere så rasjonelle når vi t.d. ikkje kan forutsette at beslutningstakarane er rasjonelle, når måla ofte er uklar og åtferda ikkje er så styreleg, forutsigbar og intensjonal.

Kritikken til forutsetningane om rasjonalitet i organisasjonar kom allerede på midten av 1950-talet (March og Olsen 1976:54), med mellom anna Simon sitt omgrep ”**administrative man**” (Scott 1981:73). Dette omgrepet kan tolkast som eit forsøk på å sameine perspektiv som såg på menneske i organisasjonar som anten rasjonelle eller irrasjonelle (Flaa m.fl. 1985:108), og heller sei at dei er ”begrensa rasjonell”. Avgrensa rasjonalitet inneber at ein ikkje alltid har oversikt over kva som er problema, at ein ikkje har oversikt over alle løysingane og konsekvensane av desse. Ein held likevel fast på ideen om rasjonalitet, og teoriar om avgrensa rasjonelle beslutningstakarar vert difor definert innanfor rasjonelle modellar (Scott 1981:72).

For min studie inneber dette at vi kan spør om det er slik at formelle samarbeidsordningar og organisasjonen sine formelle mål styrer åtferda. Antakingane i tråd med dette, er at dersom der er samarbeidsordningar innan barnevernfeltet i kommunane vil dei involverte aktørane vere lojal mot dette, og arbeide i tråd med måla for dette samarbeidet. Motspørsmålet er ikkje om dei som skal samarbeide er irrasjonell, men heller om ”... *under hvilke betingelser de ulike logikker, medlemskap og identifikasjoner blir aktivisert...*” (Olsen 1988:39). Innanfor eit nyinstitusjonelt perspektiv tek ein ikkje for gitt at folk er rasjonelle, og samarbeidet vert dermed ikkje så forutsigbart. Det vi kan anta om korleis samarbeidet føregår, er at det kan variere i

ulike situasjonar, - alt etter kva verdiar dei tilsette vil ivareta eller kva type rasjonalitet dei handlar etter i den aktuelle situasjonen. Ein er open for at dei tilsette i t.d. barnehagen kan ha identiteten og lojaliteten knytt til barna og foreldra, og ikkje til eit overordna mål om samarbeid.

Eit anna samfunnsvitskapleg spørsmål som er sentralt innan organisasjonsteori er korleis vi skal forklare **sosiale fenomen**, - om vi skal ta utgangspunkt i individ (metodologisk individualisme), eller i grupper (metodologisk kollektivism) (Gilje og Grimen 1993:176). Innan dei rasjonelle teoriretningane får vi eit skilje mellom **aktørorienterte** og **strukturorienterte** perspektiv. Dei rasjonelle beslutningsteoriane tek utgangspunkt i kjenneteikn ved individ når dei forutset at aktørane i organisasjonar er rasjonelle, og er dermed i tråd med metodologisk individualisme. Det er aktørane i ein organisasjon som handlar, og det er summen av deira faktiske handlingar som skildrar det som skjer i organisasjonar. Det instrumentelle perspektivet er også eit rasjonelt perspektiv, men tek utgangspunkt i kjenneteikn ved organisasjonen (Christensen 1994:22), som t.d. kva formelle ordningar der er for samarbeid, og er dermed meir i tråd med metodologisk kollektivism.

Det at samhandlinga føregår i grupper, gjer at det er utilstrekkeleg å forklare det som skjer ved å berre sjå på einskildaktørar sine handlingar. Gilje og Grimen seier det slik: ”... *sosiale fenomenar har særegne eigenskaper som ikke lar seg redusere til eigenskaper ved individene og deres handlinger. Individenes handlinger, holdninger, ønsker, følelser og verdier er skapte av og bare forståelige i lys av organisasjonen som helhet.*”

(1993:186) Sett på denne måten vil aktørane sin åtferd vere skapt av dei organisatoriske rammene, og måten samarbeidet skjer på, er dermed prega av dei særeigne trekk ved organisasjonen. Samarbeidet om barnevern vil vere påverka av at det skjer i eit offentleg forvaltningsapparat, og med den organiseringa som er i kommunen.

Det nyinstitusjonelle perspektivet er ein motreaksjon og alternativ til reduksjonistiske og behavioristiske perspektiv, som tek utgangspunkt i metodologisk individualisme, og som forutset rasjonelle aktørar. Det nyinstitusjonelle perspektivet tek opp tråden frå dei institusjonelle perspektiva, som dei behavioristiske perspektiva var kritiske til. Olsen seier det slik: *"Behaviorismen gjorde institusjonalismen til hoggestabbe."* (Olsen 1988:33). Det institusjonelle perspektivet fokuserte på at organisasjonelle og institusjonelle trekk påverka åtferd, og at individ vart sosialisert til dei verdiane som var i organisasjonen (Powell og DiMaggio 1991:13). På bakgrunn av at desse verdiane kan variere mellom institusjonar, kan ein forklare variasjonar mellom like typar institusjonar.

Kritikken til dette perspektivet var at aktørane sine handlingsrom vart sett på som for avgrensa ved at strukturane determinerer handling, perspektivet var "aktørlaus", og organisasjonar var, - spissformulert: **"organisasjoner uten mennesker"**. Det kan vere problematisk å forklare endring med eit slikt utgangspunkt. Til dømes seier Bang og Svendsen (1990:196): *"Hvordan kan det være mulig at individer, hvis atferd styres lovmessig av strukturer, kan skape nye strukturer, som kan virke i tråd med bestemte for-*

*mål?*. I vår samanheng kan vi stille spørsmål om korleis vi kan forklare at dei som arbeider med barnevern kan få til endringar i samarbeidsmåtene, dersom deira åtferd er styrt av organisasjonsformer eller verdiar som ikkje har endra seg.

Motkritikken er at dei behavioristiske perspektiva og den metodologiske individualismen ikkje tek nok omsyn til dei rammene som organisasjonar legg på åtferd, og at organisasjonar vert ”**mennesker uten organisasjon**”. Det var behov for perspektiv som også innlemma at den organisasjonelle konteksten var viktig for åtferd. Olsen meiner at nyinstitusjonalismen bør vere eit perspektiv som revitaliserar institusjonelle forklaringar, men ”.. *må åpne for samspillet mellom politiske institusjoner, det samfunn de virker i og personfaktorer.*” (op.cit.s.37). I ein annan samanheng seier March og Olsen (1989) at: “ *Without denying the importance of both the social context of politics and the motives of individual actors, therefore, institutional analysis posits a more independent role for political institutions.*” (op.cit.s.17). Eg tolkar dette slik at eit institusjonelt perspektiv vil få fram dei særmerkte trekka ved politiske institusjonar, og dermed t.d. dei verdiar og normer om samarbeid som ligg nedfelt i dei kommunale institusjonane, - som er fokus i mi undersøking. Innan dette perspektivet vil ein også ta med faktorar som det klassiske institusjonelle perspektivet fekk kritikk for å utelate; faktorar på individnivå og forhold i omgjevnadene.

Ein av forskjellane på den ”gamle” institusjonalismen og den ”nye”, er at den nye er oppteken av den formelle strukturen, - men då for å syne at

den formelle strukturen kan ha symbolske funksjonar, med tilpassing til krav frå omgjevnadene som forklaring (Meyer og Rowan 1991:41). Perspektivet har mål om å integrere ulike teoriretningar, og å sameine dei tradisjonelle motsetningane mellom makro- og mikronivå, som går på aktør - fellesskap, og struktur - prosess, eller mellom reduksjonistiske og kollektivistiske utgangspunkt. Eg har ikkje ambisjonar om å kunne gjere ein så utfyllande studie og integrere dei ulike posisjonane, men vel å ta fatt i faktorar som kan utfylle det instrumentelle perspektivet når det gjeld samarbeid om barnevern.

Ein kan vel stille spørsmål ved nytten av å bruke dei "gamle" klassiske perspektiva når dei har møtt så mykje kritikk og ein har sett så mange avgrensingar ved dei, og når der er fleire nyare perspektiv som er interessante og fruktbare. Trass i kritikken til dei klassiske perspektiva og utvikling av nyare teoriar, er det likevel mitt inntrykk at organisasjonsteori for mange er forbunde nettopp med dei rasjonelle perspektiva. Dessutan er dei rasjonelle perspektiva framleis sentrale innan organisasjonsforskning, og Brunsson og Olsen (1990) hevdar at: *"Det rationella perspektivet har också en stark ställning som norm för det politiska och ekonomiska livet"* (op.cit. s.13). Dei syner til forventningar om at ein skal kunne ha kontroll over samfunnet, og at samfunnsingeniørar er sentrale aktørar (op.cit.). I arbeidet med å få til betre samarbeid innan barnevernsfeltet ser dette ut til å stemme, fordi vi ser ofte at det vert lagt vekt på å forbetre eller auke dei formelle og strukturelle ordningane for samarbeid (jmf. Kap.3). For studiar av samarbeid gjer dette

at det er dei formelle samarbeidsstrategiane som er i fokus i mange evalueringar. Vektlegginga på dei formelle sidene ved samarbeid om barnevern av både myndigheiter og dei som samarbeider, gjer at eg vil nytte perspektiv som legg vekt på slike sider ved organisasjonar, sjølv om også tidlegare analysar av samarbeid har synt avgrensingane ved slike perspektiv (t.d. Aarseth 1984, Clifford og Lichtwarck 1994). Nettopp fordi trua på slike reformer er stor, er det viktig å få fram kva dei formelle samarbeidsordningane bidrar til. I tråd med kritikken til dei rasjonelle og instrumentelle perspektiva, meiner eg at eit instrumentelt perspektiv gjev eit for snevert bilde av samarbeidsprosessar, og eg vil difor også bruke eit nyinstitusjonelt perspektiv for å få eit breiare bilde av det samarbeidet som kjer innan barnevernsfeltet.

### **5.2.2 Kva er samarbeid i organisasjonar?**

I organisasjonsteori er det ulike oppfatninga av kva som er sentrale og viktige faktorar for å forstå det som skjer i organisasjonar, og oppfatninga av samarbeid og ulike samarbeidsstrategiar varierer dermed også i ulike perspektiv. Drøftingane i innleiingskapitlet syner også at samarbeidsomgrepet kan tolkast ulikt. I lys av at vi med Jacobsen (1993: 77-78) kan skilje mellom formelt samarbeid som samordning og det uformelle som samarbeid, kan vi sjå på korleis ulike perspektiv ser ulikt på samarbeid. Innan eit instrumentelt perspektiv vil ein gjerne fokusere på samordning som koordineringsform, og det å opprette **formelle samarbeidsorgan** vert sett på som eit

verkemiddel for å få til betre samarbeid. I lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv stiller ein spørsmål om slike formelle samarbeidsorgan syner kva som skjer i organisasjonen, og om dei formelle ordningane mest har symbolsk effekt. Gjennom dette perspektivet vil ein fokusere på samarbeid som koordineringsform, og at der er etablerte verdier og **uformelle samhandlingsmønster** i organisasjonen som påverkar korleis samarbeidet fungerer.

Vi har allereie i defineringa av samarbeidsomgrepet, og ved å sjå på meir grunnleggjande spørsmål om analysefokus og analysenivå innan organisasjonsforskning, fått fram ulike måtar å forstå og undersøke samarbeid på i ulike organisasjonsteoretiske retningar. Vidare skal eg gå nøyare inn på dei einskilte perspektiva og utdjupe dei forholda som har med samarbeid å gjere, og sjå kva antakingar vi kan ha om samarbeid utifrå desse teoriane.

### **5.3 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET**

Som nemnt ovanfor er dei klassiske organisasjonsteoriane oppteken av dei formelle strukturane i organisasjonar. I lys av slike perspektiv vil formelle samarbeidsordningar vere viktig å studere, fordi det er dei seier oss noko om korleis samarbeidet føregår i organisasjonar. I instrumentelle perspektiv (Egeberg 1989) forutset ein at åtferda er rasjonell og at den vert styrt av formelle strukturar, og dermed vil endringar av formelle samarbeidsordningar føre til endra åtferd. Det er dessutan dei formelle strukturane det er mogeleg å manipulere, og dermed er det desse vi bør fokusere på dersom vi ønskjer endra samhandlingsmønster (Egeberg 1989:17). I organisasjonar

brukar leiinga den formelle strukturen som eit instrument eller strategisk verkemiddel til å nå mål. Når ein har målet klart for seg, kan ein velje dei verkemidla som fører fram til målet. Eit formelt samarbeidsorgan er dermed eit verkemiddel for å nå målet om meir samarbeid. Verkemidla vert valt utifrå rasjonelle, - men avgrensa rasjonelle, vurderingar av kva løysningar som passar og konsekvensane desse får. Reformperspektivet som Brunsson og Olsen (1991:12) syner til i samband med reformer i forvaltninga, er også i tråd med dette synet på endring i organisasjonar. Her ser ein det slik at omorganiseringar og reformer i forvaltninga er medvitne og målretta val mellom alternative organisasjonsformer, og organisasjonar har ein formalisert struktur som bestemmer autoritets- og arbeidsfordelinga.

Vidare i denne delen skal eg gå inn på nokon forhold ved perspektivet som er relevant for temaet samarbeid om barnevern. Vi skal sjå på korleis vi kan forstå endring av samarbeidsformer i eit instrumentelt perspektiv, at samarbeidet er grenseoverskridande, og på ulike formelle samarbeidsformer.

### **5.3.1 Endring av formelle strukturar**

I studiar av samarbeid i organisasjonar i lys av eit instrumentelt perspektiv er det viktig å undersøke og beskrive dei formelle samarbeidsordningane. I tråd med eit slikt perspektiv er det dei formelle samarbeidsordningane det er mogeleg å gjere noko med, og det er også mogeleg å sei noko om effektane av endringar i formelle strukturar (Egeberg op.cit.). Dersom kommunane



ønsker at samarbeidet om barnevern skal vere meir omfattande, kan ein opprette fleire samarbeidsfora. Å gje fleire incentiv til samarbeid som t.d. løn, eller å samlokalisere, er nokon av dei strategiane Jacobsen (1993:79) nemner som formelle koordineringsstrategiar. **I studien om samarbeid om barnevern vil vi etter denne teorien vente å finne at samarbeidet har auka i omfang dersom det har vorte oppretta slike samarbeidsorgan.** Kven som skal samarbeide, vert avgjort gjennom val av deltakarar i dei ein-skilde samarbeidsorgana. I lys av eit instrumentelt perspektiv vil vi vente at det er leiinga som tek initiativ og styrer dei endringsprosessar som organisasjonen set i gang (Christensen 1994:23). **Eg vil dermed finne at samordning vert sett på som eit verkemiddel for å nå mål om betre tenester for barna, og at dette er eit verkemiddel som er strategisk vald av leiinga for å nå dette målet. Sjølv om aktørane er avgrensa rasjonell etter denne teorien, vil dei vurdere alternativ og konsekvensar av ulike samarbeidsformer.**

Innanfor eit instrumentelt perspektiv har ein også fokusert på problem som samanslåing kan føre med seg. Ein vil mellom anna vente at samanslåing av einingar fører til auka konfliktnivå, i tillegg til det som er målet; integrering og heilskapstenking. Ved samanslåing vil konflikhtar og koordinering som før vart teke hand om på eit høgare nivå måtte handterast på lågare nivå, fordi det er der ein ser dei ulike interessene og måla i samanheng, og kanskje opp mot kvarandre. I ein studie av samanslåingar av departementsavdelingar ser Egeberg (1989:84) at samanslåingane auka konflikt-

nivået, men han meiner at dette ikkje berre skal sjåast på som negativt. ”Når konfliktnivået øker ved sammenslåinger, kan dette tolkes som uttrykk for at hensyn som før ikke ble sett i sammenheng på dette organisasjonsnivået, nå blir konfrontert og brynet opp mot hverandre. Den økende uenigheten kan m.a.o. ses som uttrykk for at koordinering finner sted, noe som altså kan være ønskelig ut fra en gitt målsetting” (Op.cit. s.84). For å få til koordinering er det såleis ein strategi å slå saman organisasjonseiningar som har ansvar for dei delane som ein ynskjer skal sjåast i samanheng. Innan barnevernet vil dette kunne overførast til samanslåing av kommunale instansar som arbeider med barnevernstiltak. Det er mange dømer på at instansar som arbeider med barn og ungdom har vorte samanslått til t.d. ein oppvekstetat. Hensikten er å få til ein koordinerande effekt og å få betre formelle rammer for samarbeidet. Konflikstar som oppstår, kan vere eit uttrykk for at nettopp ein slik koordinering føregår. **Utifrå det instrumentelle perspektivet vil vi vente at samanslåing av etatar eller kontor som har ansvar for barneverntiltak fører til at dei tilsette må vurdere fleire omsyn mot kvarandre enn før, og at dette er nettopp den koordineringa som skaper heilskaplege tenester. Vi kan også anta at konfliktnivået aukar mellom samarbeidspartnarane, fordi eventuelle motsetnader i vurderingar og tiltak vil kome til syne og må handterast i dette fora, og ikkje på avdelingsnivå som før.** Auka konflikt mellom barnevernsarbeidarar, helsesøstrer, lærarar, psykologar og andre i samarbeidet, kan vere ”samarbeidsmedaljen bakside”.

Antakingane om at konfliktnivået aukar ved koordinering, kan vi også sjå i lys av dei spenningane og motsetnadene eg innleiingsvis har synt til mellom prosessane koordinering og spesialisering. Spesialisering inneber fokusering på einskilde tema og på at det skjer ei arbeidsdeling, medan koordinering er å samanføye, eller slå saman desse delane til ei heilskapleg oppgåve. Det er når ein antek at dei formelle organisasjonsmessige rammene styrer merksemd og åtferd, som i det instrumentelle perspektivet, at ein også ser at konfliktane oppstår når desse rammene vert endra.

### **Grenseoverskridande samarbeid**

Fokus på dei formelle organisasjonsmessige rammene er også sentral i omgrepet interorganisatorisk koordinering. Knudsen (1993:15) viser til at dette omgrepet er eit fellesomgrep for fenomen som samarbeid, samhandling, kommunikasjon m.m. mellom organisatoriske einingar. Omgrepet viser til at organisasjonar har andre organisasjonar i sine omgjevnader, og at vi kan studere samhandlinga mellom dei. Omgrepet får fram at det er organisatoriske rammer som påverkar samarbeidet mellom organisasjonar, og desse trekka vil ein fokusere på i eit instrumentelt perspektiv. Problemstillingar som ein kan få fram ved dette omgrepet er t.d. at samhandlinga må vere grenseoverskridande, at organisasjonar kan vere meir eller mindre avhengig og i konflikt eller konkurranse med kvarandre (Thompson 1983:74), eller at organisasjonane er ulikt oppbygd og at dei som samarbeider kan ha ulike ståstader i sin organisasjon. Slike formelle forhold kan påverke graden og

føresetnadene for samarbeid mellom organisasjonar. I lys av samanhengen mellom spesialisering og koordinering, kan vi sjå det slik at dersom spesialiseringa vert formalisert gjennom å opprette nye organisasjonseiningar, kan vi få behov for grenseoverskridande samarbeid når ein vil koordinere oppgåvene igjen gjennom samarbeid på tvers av einingane. For å utforme og utføre gode tenester i kommunar har ein spesialisert seg og formalisert arbeidet i t.d. ein helsestasjon, pedagogisk-psykologisk teneste, barnevernkontor og sosialkontor. Koordinering krev tverretatleg samarbeid mellom desse formelle einingane. Dei som arbeider med barnevern må krysse dei formelle grensene mellom einingane når dei skal samarbeide. Det kan dermed oppstå usikkerhet om slike grenseoverskridingar t.d. fører til at dei som kryssar grenser framleis er lojale mot sin eigen organisasjon, eller om dei "utleverer" den. Instansane som skal samarbeide, t.d. barneverntenesta og helsestasjonen, kan vere avhengig av kvarandre på nokon områder, men kan også ha overlappende ansvar på nokon områder slik at dei er i konkurranse. Instansane kan vere ulikt oppbygd og med ulike prinsipp for arbeidsdeling, slik at dei som samarbeider ikkje alltid har tilsvarende oppgåver, og det kan t.d. vere leiaren ved helsestasjonen som samarbeider med ein kurator ved barnevernet.

Knutsen (op.cit. s.14) nemner at i nokon tilfelle kan det vere uklart kva som er internt og eksternt, t.d. innan kommunar, der ulike kontor kan vere underlagt felles politisk eller administrativ leiing. I mi undersøking er det samarbeid mellom ulike offentlege instansar som er tema. Nokon av

instansane er organisert under same etat, medan andre er i ulike etatar, og dei kan vere fylkeskommunale eller statlege. Samarbeidet kan dermed vere både internt og eksternt, altså både tverretatleg og innan etaten. Det er ikkje det interne samarbeidet og koordineringa ved barnevernkontora eg studerer, og dermed verkar problemstillingar i lys av omgrepet interorganisatorisk koordinering relevant i denne samanheng. I tråd med dette omgrepet vil det vere fruktbart å undersøke om der er ulike organisatoriske rammer for samarbeidet ved dei ulike instansane, og om dette påverkar samarbeidet.

I lys av eit instrumentelt perspektiv vil det tverretatlege samarbeidet vere påverka av dei formelle vedtaksprosedyrane og den hierarkiske oppbygginga ved kontora. Det er gjennom vektlegginga av dei formelle trekka ved organisasjonar slik som i eit instrumentelt perspektiv, at vi utformar antakingar om at dei formelle grensene og ulik organisasjonsoppbygging er viktig for korleis samarbeidet fungerer. Det kan t.d. vere forskjell på kva mandat ein har til å fatte vedtak som representant for eit kontor, og det kan vere forskjell på kva fridom den einskilde har til å prioritere arbeidsoppgåvene sine. **Vi kan dermed anta at det er lettare å samarbeide med aktørar innan barnevernsfeltet som har likeverdige posisjonar og samanfalande oppgåver, og at det er lettare å inngå forpliktande samarbeid for leiarar eller med ein som har mykje autonomi i jobben.** For samarbeid innan barnevern inneber dette at det er lettare å få til samarbeid anten mellom leiarane ved barnevernet, helsestasjonen, pedagogisk-psykologisk teneste og skulen, eller mellom saksbehandlarane ved desse instansane. Det

vil dessutan komplisere samarbeidet dersom t.d. konsulenten ved barnevernet må gå attende til leiaren sin for å få ”løyve” til å vere med på ein samarbeidsstrategi. I lys av omgrepet interorganisatorisk koordinering, ser ein det også slik at det er lettare å få til samarbeid dersom der er ein viss grad av gjensidig avhengighet, og litt overlappende oppgåver mellom dei som skal samarbeide. **Dersom barnevernet og dei andre instansane som arbeider med barnevern er avhengig av kvarandre, vil vi vente at dei er meir positiv til samarbeid, enn dersom dei kan klare alle oppgåver på eiga hand.** Dersom t.d. helsestasjonen ikkje er avhengig av barnevernet for å gjere jobben sin, vil vi utifrå dette perspektivet anta at dei ikkje er så motiverte for samarbeid.

### 5.3.2 Formelle samarbeidsformer

Innan eit instrumentelt perspektiv har vi fokus på dei formell strukturane i organisasjonar, og i denne samanhengen dei formelle ordningane for samarbeid om barnevern. Mintzberg (1979:3) viser til ulike former for samarbeid når han viser ulike strategiar for koordinering i organisasjonar. Han hevdar at det er ulike koordineringsformer som passar i ulike typar organisasjonar. Det vil dermed ikkje vere tilfeldig kva samarbeidsform som passar innan barnevernsarbeidet i ein kommune, men det avheng av kor kompleks og komplisert organiseringa av dei ulike einingane er. Mintzberg viser til fem ulike koordineringsmekanismer: gjensidig tilpassing, direkte overvaking, standardisering av arbeidsprosessen, standardisering av resultat og standar-

disering av arbeidarane sine kunnskapar. Gjensidig tilpassing er eit uformelt samarbeid, medan dei andre formene er meir formelle. Mintzberg meiner at kva koordineringsstrategiar som passar i organisasjonar, er avhengig av kor komplisert organisasjonen er. I små grupper kan ein bruke den uformelle strategien gjensidig tilpassing, men auka storleik krev meir formalisert koordinering. Når gruppene vert meir komplisert går ein over til meir formelle koordineringsformer som overvaking, og så vidare til ulike typar standardisering, før ein går attende til gjensidig tilpassing (op.cit.s.7). Paradoksalt nok, seier Mintzberg, koordinerer ein gjennom gjensidig tilpassing også i svært komplekse organisasjonar, fordi det fungerer best i kompliserte situasjonar (op.cit. s.3). Gjensidig tilpassing er ein form for uformelt samarbeid, og eg skal difor kome attende til det i samband med det nyinstitusjonelle perspektivet. Det eit instrumentelt perspektiv får fram, og som også Mintzberg hevdar, er at det er organisasjonsstrukturen som legg føringar for kva som er den mest hensiktsmessige koordineringsforma. Det som er interessant å undersøke i samband med samarbeid innan barnevernet utifrå dette, er kva typar koordineringsformer dei nyttar, og å sjå om det er samanheng mellom kor kompliserte arbeidsoppgåvene er og kva koordineringsform dei har vald. **I tråd med Mintzberg vil vi anta at dersom vi kan skildre kommunen og samarbeidsinstansane som ein komplisert og kompleks organisasjon, vil gjensidig tilpassing vere mest hensiktsmessig. Dersom barnevernsarbeid vert vurdert å vere mindre komplekst, vil ein nytta meir formelle samordningsformer som t.d. overvaking eller**

**ulike former for standardisering.** Sidan barnevernsarbeid kan variere med omsyn til kompleksitet, vil eg anta at samarbeidsformene varierer i ulike situasjonar. I lys av eit instrumentelt perspektiv, kan vi vente at ulike koordineringsformer er vurdert av leiinga, og at dei som passar best til organisasjonstypen og arbeidsformene vert vald.

### **5.3.3 Oppsummering**

I lys av eit instrumentelt perspektiv undersøker vi korleis ulike formelle trekk ved organisasjonar legg føringar på korleis samarbeidet om barnevernet vert utforma og fungerer. Når organisasjonar er instrument for å nå mål, kan vi vente at samordningsstrategiar er strategisk valde og legg premissar for korleis dei samarbeider for å få til ei heilskapleg barnevernteneste i kommunane. Å opprette ordningar for samarbeid vil føre til meir samarbeid. I tråd med det som skjer ved samanslåingar, kan nært samarbeid føre til konflikhtar, fordi fleire omsyn må vurderast mot kvarandre. Samarbeid mellom etatar inneber at aktørane har ulike ståstader for samarbeidet og må overskride formelle organisasjonsgrenser, og dette kan ha innverknad på samarbeidet. Eit siste moment som er trekt fram, er at vi kan finne kva samarbeidsform som egina seg best, ved å sjå korleis den formelle strukturen i organisasjonen er.

## **5.4 DET NYINSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET**

Eg har vald å ta utgangspunkt i nyinstitusjonelle perspektiv som den andre hovudretninga som vert brukt i analysen. Powell og DiMaggio viser til at



det fins mange ”nyinstitusjonalismer”, og at fellestrekk ved dei er ein skepsis til reduksjonisme og med felles overtving om at institusjonelle arrangement og sosiale prosessar er viktig (Powell og DiMaggio 1991:3). Gjennom dette perspektivet vil vi dermed få fokus på dei uformelle sidene ved samarbeid om barnevern. Det nyinstitusjonelle perspektivet er ikkje ein einskapleg teori, og sidan det også bygg på andre teoriar, vil eg ta utgangspunkt i nokre sentrale forhold om samarbeid og trekke fram forklaringar frå ulike relevante teoriar innan nyinstitusjonalismen. Eg vil også supplere den nyinstitusjonelle retninga med profesjonsomgrep og profesjonsperspektiv for å få fram samanhengar mellom samarbeid på den eine sida, og profesjonalisering og spesialisering på den andre sida. Profesjonsperspektivet får også fram makt- og interesseaspektet ved samarbeid. Der kan vere mange ulike interesser og ulike maktforhold innan eit arbeidsfelt som barnevern, og desse forholda kan legge føringar på korleis samarbeidet vert. Før eg ser nærare på dei forholda eg skal bruke meir direkte inn i min analyse, vil eg kort visa til nokon av dei teoretiske røtene til det nyinstitusjonelle perspektivet og andre tilliggande perspektiv.

Det nyinstitusjonelle perspektivet bygg, - som namnet også hentyder til, på idear som vi finn i dei eldre institusjonelle perspektiva, med referanse særleg til Selznick si bok ”*Leadership in Administration*” frå 1957 (Selznick 1997), og hans formulering om at institusjonar er organisasjonar som er ”*infused with values*”. Scott (1981) klassifiserer det institusjonelle perspektivet som eit naturleg system, og vi kjenner igjen idear frå dette i det nyinstitu-

sjonelle perspektivet, med vekt på dei uformelle normene og aktørane si tilknytning til uformelle grupper (Egeberg 1984:38). Det nyinstitusjonelle perspektivet har også røter i beslutningsorienterte perspektiv som ser organisasjonar som **laust kopla system** eller organisert anarki (March og Olsen 1979). Vi kjenner også ideane igjen i det såkalla "bottom up" iverksettingsperspektivet, eller prosessorienterte tilnærmingar, som ser iverksetjing som eit nettverk av uformelle prosessar (Kjellberg og Reitan 1995:153). I dette iverksettingsperspektivet tek ein utgangspunkt i at mål kan vere uklare og tvitydige, og at deltakarar kan ha ulike mål (Offerdal 1992:16).

**Symbol- og kulturomgrep** er også trekt inn i det nyinstitusjonelle perspektivet (Kvåle 2000:37), og er kanskje dei "ferskaste" elementa. Symbolpolitikk kan t.d. både visa til dei fellesskapsdannande sidene ved symbol (Offerdal 1992:21), og at formelle strukturar kan ha ein symbolsk funksjon, i tråd med Meyer og Rowan (1991:41). Meyer og Rowan sin artikkel frå 1977, der dei syner at formelle strukturar kan vere symbolske og oppretta for å få legitimitet, er eit av dei sentrale faglege bidraga som kan sjåast som opprinnelsen til ny-institusjonalismen (Powell og DiMaggio 1991:11). Eit anna sentralt bidrag er Powell og Di Maggio sin artikkel frå 1983, der dei nyttar omgrepet **isomorfi** for å skildra formlikskap og kopiering av organisasjonsformer på bakgrunn av eksternt press, usikkerhet eller profesjonelle sine standardar (i Di Maggio og Powell 1991:66-70). I lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv ser vi kommunen og instansane som arbeider med barnevern som delar av eit laust kopla system, utan klare og eintydige mål, og

som ”infisert” av verdier, - verdier som er ulike i dei ulike yrkesgruppene på bakgrunn av ulike profesjonsnormer og standardar dei har i arbeidet. Samarbeidsordningar som basisgrupper og ansvarsgrupper kan vere oppretta fordi ein ynskjer å få legitimitet i ei tid då samarbeid er eit krav, og fordi alle andre kommunar har slike, men kan vere utan reelt innhald.

I den ”gamle” institusjonalismen var ein oppteken av å forklare korleis sosiale forhold i organisasjonar påverkar handling, og ein såg organisasjonar som organiske heilskapar, der aktørane vart sosialisert til institusjonen sine verdier. Ein forklarte variasjonar hjå like typar organisasjonar ved å syne til at organisasjonane har ulike verdier som vert institusjonalisert, og endringar vart forklart med utilsikta tilpassingar og justeringar innan organisasjonen. I tillegg til å vere oppteken av formelle strukturar som symbol, ser ein innan det nyinstitusjonelle perspektivet på korleis **omgjevnadene** er viktige for organisasjonen. Kvifor dei strategiske tilpassingane og inkonsistensen gjennom dei symbolske strukturane ikkje skapar så store problem, forklarar dei ved å syna til at organisasjonar ikkje er heilskaplege, men heller laust kopla, slik at inkonsistensen ikkje vert så synleg. Ein er dessutan oppteken av å forklare kvifor det til trass for all variasjon, likevel er så mange likskapar og **standardisering** (Powell og DiMaggio 1991:14). Medan den ”gamle” institusjonalismen ville vere oppteken av å forklare kvifor samarbeidet om barnevern var så ulikt i kommunane, vil det nyinstitusjonelle perspektivet heller forklare kvifor det, - trass i all ulikskap, likevel er så standardiserte samarbeidsmåtar.

I tråd med Selznick kan vi stille spørsmål ved om kor fruktbart det er å lage eit skarpt skilje mellom den ”gamle” og ”nye” institusjonalismen (Selznick 1996:270). I denne samanheng er ikkje skiljet så viktig, men heller det å få fram forhold som kan gje oss betre forståing for korleis samarbeid føregår i institusjonar. Eg ser mellom anna at tema som makt og interesser er relevante i denne studien, og dette er ikkje sentrale tema i den nye institusjonalismen (Di Maggio og Powell 1991:27). For å få fram desse tema, vil eg, - som nemnt ovanfor, nytte meg av profesjonsteori.

#### **5.4.1 Organisasjonsendring**

Eit fokus innan nyinstitusjonell teori er på endringsprosessar og reformer. Dette er relevant i mi undersøking fordi eg stiller spørsmål ved om samarbeidet om barnevern har endra seg etter at ein har fokusert på dette i kommunane, og sett i verk strategiar for å betre samarbeidet. Olsen (1988:44) viser til rasjonelle og funksjonelle antakingar om organisasjonar sin effektivitet og historiske funksjonalitet, og hevdar at nyinstitusjonelle studiar bør vise at dette ikkje alltid stemmer, og at endringsprosessar kan vere problematiske. Verdiar og normer i organisasjonar er institusjonalisert, og skaper orden og stabilitet, og dette vil vere ein motvekt til raske endringar i organisasjonar. Raske, store endringar som ikkje er i samsvar med organisasjonen sin identitet er relativt sjeldan (March og Olsen 1989). I samband med reformer ser Brunsson og Olsen (1990:16) det slik at endringar som er i samsvar med organisasjonen sin institusjonelle identitet vert føretatt rutinemess-

sig. Brunsson og Olsen hevdar vidare at motstand mot reformer kan tolkast som irrasjonelt og bakstreversk dersom ein forutset at der fins riktige organisasjonsløysningar. Dei viser til alternative tolkingar, som kan vere at dei som skal reformerast er interessert i at organisasjonen skal fungere bra, og at motstanden baserer seg på god innsikt og praktiske erfaringar som tilseier at reformforslaga ikkje vil fungere bra (op.cit. s.18-19). I lys av eit slikt perspektiv på endringar er det ikkje gitt at endringar i samarbeidet om barnevern skjer fordi om den formelle strukturen vert endra, fordi det kan vere motstand i organisasjonen. **For samarbeid om barnevern kan dette bety at forslag om endringar i samarbeidsmåtar vert motarbeidd og ikkje fylgt opp, dersom dette ikkje er i samsvar med dei normer og verdiar som har vorte institusjonalisert innan dei ulike instansane.** Samarbeidsordningane må vere i samsvar med den eksisterande samarbeidskulturen i dei instansane som skal arbeide med barnevern.

Det ligg også i dette perspektivet at der ikkje er bestemte måtar å organisere samarbeid på som er dei einaste riktige, men at organiseringa har skjedd ved gradvis tilpassing til den institusjonelle identiteten. I motsetning til det instrumentelle perspektivet, ser ein det ikkje slik at gitte samarbeidsformer passar til gitte organisasjonsstrukturar, men at dette kan variere på bakgrunn av den institusjonelle identiteten. **Eg tolkar dette slik at eg vil finne at samarbeidsformene innan barnevernet har vorte utvikla over tid og har vorte tilpassa dei særskilde institusjonelle trekka, og ikkje berre til kor kompleks organisasjonen er.**

#### 5.4.2 Samarbeidskultur og uformelt samarbeid

I det nyinstitusjonelle perspektivet er ein oppteken av den institusjonelle identiteten, men korleis skal vi få forståing for kva som er denne institusjonelle identiteten til ein organisasjon? Vi må kunne vise til denne identiteten, - dei institusjonaliserte uformelle verdiane og normene om samarbeid, dersom vi skal kunne samanlikne dette med dei ideane og verdiane som ligg i endringane i samarbeidet. I følgje Egeberg (1989:19) er **organisasjonskultur** eit omgrep som nettopp fangar inn dei uformelle sidene til ein organisasjon, og som han på si side vel å ikkje ta med i den instrumentelle modellen fordi han meiner at den ikkje er eigna til å manipulere.

Vi kan skilje mellom ulike perspektiv på kultur, ved at kultur kan sjåast på som noko ein organisasjon "har", og som noko ein organisasjon "er" (Jamil 2000:239). Dersom ein ser kultur som noko ein organisasjon har, er den manipulerbar, og i følgje Schein (1997:15), kan leiarar styre kulturen. For å få tak i kva som er den institusjonelle identiteten i organisasjonen det mest relevant å sjå på kultur som noko organisasjonen er. Kulturuttrykk kan vere verdiar, ritual, symbol og heltar, (Jamil 2000:249) og verdiane kan skiljast i godt -vondt, stygt -vakkert, moralsk- umoralsk, eller rett -gale (op.cit. s.250). Kulturen og den institusjonelle identiteten kan vi dermed fange opp ved å undersøke kva verdiar og normer dei tilsette innanfor barnevernfeltet føl i arbeidet sitt. Ved å sjå på kva som vert oppfatta som rett og gale; lover og regler for arbeidet, verdiane som ligg i dei profesjonsspesifikke standardane i dei ulike yrkesgruppene, og kva dei oppfattar som riktig m.o.t. ar-

beidsoppgåver og arbeidsdelinga mellom dei, kan vi få innsikt i organisasjonskulturen. **Gjennom eit nyinstitusjonelt perspektiv kan vi forklare at det er motstand mot endringsforsøk ved at det er motsetnader mellom verdiane og normene som er nedfelt i organisasjonen, og dei verdiane og normene som ligg i dei nye ordningane.** Vi kan også vente at det vil vere lettare å få til samarbeid dersom det er felles verdier og normer mellom dei som skal samarbeide om barneverntiltak.

I tillegg til den meir generelle organisasjonskulturen; verdier og normer i arbeidet, vil vi i lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv også få fram om der er ein særskilt **samarbeidskultur** innan og mellom dei ulike instansane som skal samarbeide, i tillegg til dei formelle samarbeidsordningane som vi vil få fram gjennom det instrumentelle perspektivet. Det samarbeidet som er uformelt vil vere ein del av samarbeidskulturen, og vi må difor undersøke denne type samarbeid. Innleiingsvis har eg synt til definisjonar av samarbeidsomgrepet, og til at omgrepet samarbeid kan definerast som den koordineringa som er friviljug (Jacobsen 1993). Dette samarbeidet kan vere meir uformelt og dermed ei koordineringsform som vi kan undersøke i lys av det nyinstitusjonelle perspektivet og kulturomgrepet. Vi treng imidlertid meir presise definisjonar av det uformelle samarbeidet for å kunne sjå kva det betyr for samarbeid om barnevern. I denne samanheng skal vi sjå på **gjensidig tilpassing** som ei form for uformelt samarbeid.

Mintzberg (1979:7) viser til ulike koordineringsformer, og ein av dei er gjensidig tilpassing. Dette inneber at ein koordinerer vedtak og tiltak

gjennom å ha kontakt med kvarandre undervegs, - ein finn ut kva andre har gjort eller planlegg å gjere, og fortel kva ein sjølv gjer. Dette skjer utan at det er bestemt frå leiinga, og utan formelle møter. Mintzberg seier at dette er ei enkel koordineringsform som vert oppnått gjennom uformell kommunikasjon, og som passar i både svært enkle og svært komplekse organisasjonar (op.cit. s.3). Det er altså organisasjonsformene som bestemmer om gjensidig tilpassing er den beste koordineringsforma i følge Mintzberg. Tidlegare har Lindblom lagt stor vekt på gjensidig tilpassing som ei form for koordinering. I boka "The Intelligence of Democracy" (1965), der han er oppteken av vedtaksprosessar, er det gjensidig tilpassing som er den berande ideen. Han starter boka med å sei at: *".. people can coordinate with each other without anyone's coordinating them, without a dominant common purpose, and without rules that fully prescribe their relation to each other."* (Lindblom 1965:3). Han er oppteken av koordinering i politiske beslutningsprosessar, og meiner at koordinering skjer når beslutningane er tilpassa og justert til andre beslutningar (ibid. s.24). Han hevdar også at gjensidig tilpassing er undervurdert, og gjerne ikkje nemnt som koordineringsmekanisme av andre forfattarar (t.d. Gulick og Thompson). Lindblom viser til mange ulike former for gjensidig tilpassing, som varierer med omsyn til grad av samhandling og respons, og der tilpassinga mellom anna kan skje gjennom forhandling eller manipulering (ibid. s.33-34). I tråd med det tidlegare nemnte omgrepet avgrensa rasjonalitet, ser Lindblom (1965:142-143) avgrensingar ved den sentralstyrte koordineringa. Mellom anna kan avgrens-



ingane vere at der er uoversiktlege konsekvensar og at problemløysing er ein kontinuerleg prosess. Ved gjensidig tilpassing tek ein omsyn til dei faktorane som er aktuelle og ein kan vere meir fleksibel.

Samarbeid om barnevern kan etter dette innebere at ein tek omsyn til kvarandre og tilpassar tiltaka etter kva andre gjer, men utan at dette er styrt ovanfrå gjennom fastlagde ordningar eller mål. Samarbeidet vil oppstå når dei tilsette ser behov for og nytte av eit samarbeid, sjølv om det ikkje er pålagt eller bestemt ovanfrå. Dette kan t.d. opne for samarbeid mellom instansar som elles ikkje ville vere med i det formelle samarbeidet, men på grunn av uforutsette vendingar i saka, kan vere viktig å dra med. Ein er dessutan sikra meir vellukka samarbeidstiltak dersom dei tilsette sjølv ser behovet for det. Utifrå dette vil vi vente at dei tilsette innan barnevernsarbeidet vil ta initiativ til samarbeid sjølv, dersom dei ser behov for det. **I lys av dette perspektivet vil vi vente at i nokon situasjonar kan tilpassinga mellom barnevernet og dei andre instansane skje gjennom at aktørane t.d. korrigerer tiltak til det ein veit at dei andre har gjort, eller t.d. gjennom forhandlingar og kjøpslåing med andre.** Samarbeid og koordinering av arbeidet mellom t.d. læraren og barnevernkuratoren kan skje ved ein telefon-samtale eller eit tilfeldig møte i kantina. I tråd med Lindblom (op.cit.) kan dette uformelle samarbeidet, og det samarbeidsmønsteret som er samarbeidskulturen, vere vel så viktig som den formelle samordninga. Ved å avdekkje det uformelle samarbeidet kan vi få forståing av korleis samarbeids-

kulturen er i organisasjonen, og dette gjev oss også forståing for den institusjonelle identiteten.

### 5.4.3 Symbol og samarbeid

Dei kulturelle trekka består av verdiar og normer som fins i ein organisasjon, og dette kan fangast opp gjennom å sjå på symbola i ein organisasjon, og eit organisasjonsperspektiv som fangar opp slike trekk er symbolperspektivet. Symbolperspektivet får fram dei **meningsdannande prosessane** i organisasjonar, og er fruktbar i samanhengar der det ikkje alltid er så klar samanheng mellom mål og midlar, og der det er usikker teknologi (Bolman og Deal 1991:216). Andre fag enn statsvitskap har tradisjonelt vore meir oppteken av kultur og symbol, og vi kan derfor sjå på korleis andre fag definerer desse omgrepa. Innan sosialantropologi er ein m.a. oppteken av ulike sider ved symbol. Eriksen (1998:304) viser til at dominerande symbol kan ha ulike forklaringar, og både ha samlande og mangetydig effekt: *"De uttrykker både samfunnets enhet og dets indre motsigelser på èn gang."* (op.cit.s.305). Symbol kan dermed vise til det som samlar i ein organisasjon, men opnar også for ulike tolkingar av hendingar frå ulike grupper i organisasjonen. Eit symbolperspektiv på organisasjonar kan få fram desse konstruktivistiske sidene ved ein organisasjon ved å vise at det skjer ei sosial meningsdanning, og at hendingar har ulike tydingar. Ulike element ved organisasjonar kan vere symbol og ha symbolsk effekt. *"Den symbolske rammen går ut fra at organisasjoner er fulle av spørsmål som ikke kan be-*

*svares, problemer som ikke kan løses, og hendelser som ikke kan forstås eller styres.*” (Bolman og Deal 1991:224). Symbol vert brukt for å skape meining og forståing i organisasjonar, men meiningane kan vere mangfaldige. Bolman og Deal (op.cit.) hevdar vidare at organisasjonskulturen vert synleg gjennom symbol, og viser til at både mytar, forteljingar og eventyr, ritual og seremoniar, humor og leik, kan nyttast for å skape meining. Hatch (2001) seier det slik at ein symbolfortolkande tilnærmingssmåte til studiet av organisasjonskultur beskriv korleis organisatoriske røyndommar er sosiale konstruksjonar, og at: *”Bruk og tolkning av symboler gjør at medlemmene i en organisasjon kan skape og opprettholde sin kultur.”* (Hatch 2001:243).

Vi kan også sjå på formelle ordningar i organisasjonar som institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter (Røvik 1998), der oppskriftene kan vere meiningsberande symbol. Organisasjonar adopterer populære måtar å organisere på, - ikkje berre fordi dei er gode verktøy, men fordi dei symboliserer noko meir. Symbola er dessutan rasjonaliserte, fordi dei viser til verdiar som effektivitet og modernitet (ibid. s.36). Dette inneber at vi kan sjå samarbeidsordningar som oppskrifter som vert tillagt meir meining enn å berre få til samarbeid, men som også er symbol på at kommunen og barnevernet er moderne og effektiv.

I lys av omgrep som assimilering og integrering, som er nemnt i innleiingskapitlet, kan samarbeidsordningar føre til behov eller strategiar for å skjerme seg, men det er også krav om å vere imøtekomande overfor andre idear og arbeidsmåtar. Kan aktørar i dei ulike samarbeidsinstansane tolke

samarbeid både som uttrykk for fellesskap og at ein opnar seg mot andre, samstundes som at det kan tolkast slik at det får ein samlande effekt internt i dei ulike instansane ? Når samarbeid og integrering kan ha motsetnadsfylte og kanskje negative trekk for dei som skal samarbeide, er det kanskje særleg behov for symbolske uttrykk som både kan samle og innehalde motsetningar samstundes.

Eit anna type spørsmål i lys av eit symbolperspektiv, i tillegg til dei meiningsskapande trekka ved symbol, er om organisasjonar kan drive med **symbolpolitikk** (Offerdal 1992:21-22), og om formelle **organisasjonsstrukturar kan vere symbolske**, i den meining at dei ikkje har eit reelt innhald og ikkje seier noko om korleis organisasjonen eigentleg fungerer (Meyer og Rowan 1991:41). Ein slik situasjon kan oppstå dersom organisasjonen har behov for å syne til at den ivaretek oppgåver som vert forventa av den, t.d. koordinering av tiltak, gjennom å opprette formelle samarbeidsordningar. Desse formelle ordningane er oppretta mest for ”utvortes” bruk, og ein vil ikkje alltid vere oppteken av at innhaldet faktisk samsvarar med utforminga. Fordi at organisasjonar er laust kopla, vil ikkje manglande samsvar mellom struktur og aktivitet vere lett å oppdage. I kva grad samarbeidet faktisk skjer etter intensjonane, vil ikkje verte oppdaga, så lenge der er lite hierarkisk styring, dei einskilte instansane er autonome, og så lenge ingen rapporterer om mangel på samarbeid. Dersom målsettingane og tiltaka for samarbeid er uklare og tvetydige, er det heller ikkje lett å forstå kva som skjer og kvifor, sjølv om ein finn ut at tiltaka er dårleg koordinerte. Bakgrunnen

for slike situasjonar er ideen om at organisasjonar møter forventningar frå institusjonelle omgjevnader som er rasjonelle mytar (Meyer og Rowan 1991:41). For å få legitimitet må organisasjonen møte desse forventningane, og opprettar formelle strukturar som er i samsvar med forventningane. Aktiviteten er derimot ikkje i samsvar med desse strukturane, og vi kan sjå på dei som symbolske.

Gjennom dette perspektivet kan vi forklare og handtere manglande samsvar mellom innhald og formell struktur på ein heilt annan måte enn gjennom dei klassiske perspektiva. I tråd med dei ville vi sette inn kontrollmekanismar for å rette på feila, medan eit nyinstitusjonelt perspektiv seier at delar av organisasjonen kan skjerme seg mot kontroll. **Dersom eit symbolperspektiv er fruktbart i analysen av samarbeid om barnevern, vil vi kunne forklare manglande samarbeid til trass i opprettinga av formelle samarbeidsordningar, som at det er symbolske formelle strukturar som berre er oppretta for å få legitimitet.**

Organisasjonen er avhengig av å ha truverd og å få legitimitet, og ulike mekanismar kan bidra til å unngå usikkerhet, - mellom anna profesjonalisering (Meyer og Rowan 1991:58). Profesjonar kan på denne måten sjåast som aktørar som kan gje legitimitet, fordi dei har bestemte handlingsmodellar og strategiar som kan skape tillit og truverd både innan og utanfor organisasjonen. Ein annan måte å sjå profesjonane si rolle på, er som sentrale aktørar i "oversettingsprosessen", - frå ein ide om korleis organiseringa bør vere, til den vert oversett (Czarniawska og Joerges 1996:23) eller adop-

tert til organisasjonen (Røvik 1998:113). Vi skal sjå nærare på perspektiv som fokuserer meir eksplisitt på profesjonar, for å sjå kva betydning profesjonalisering kan ha for samarbeid.

#### **5.4.4 Profesjonsperspektiv**

Ovanfor har vi sett på at vi kan fange opp kva som er den institusjonelle identiteten til ein organisasjon gjennom kultur- og symbolomgrep. Ei aktørgruppe innan organisasjonar som er sentral som ivaretakar av verdiar, normer, standardar og regler, er profesjonar. Vi kan sjå profesjonsperspektiv som eit institusjonelt aktørperspektiv som, i motsetning til instrumentelle perspektiv, ser at det ikkje er nok med dei forventningane som ligg til den formelle posisjonen i stillinga for å forklare organisasjonsåtfærd (Røiseland 1996:88), men også må ta med eigenskapar ved aktørane som har stillinga. Profesjonsteori kan få fram kva desse eigenskapane består av. Ovanfor har eg også synt til at profesjonalisering vert sett på som ein strategi for å få tillit og legitimitet, og at dei kan vere sentrale aktørar i å tolke og oversette idear om korleis ein bør organisere seg. Dessutan kan nettopp profesjonalisering bidra til at ein innfører like standardar i ulike organisasjonar, som t.d. standardar for samarbeid innanfor barnevernfeltet. Profesjonalisering og spesialisering i ein organisasjon inneber også at vi har eit innebygd dilemma mellom å kunne fokusere på sitt eige fagområde, og samstundes ta omsyn til koordineringsoppgåver. Nyhlen er også oppteken av desse motsetnadane når han spør om profesjonar kan samarbeide (Nyhlen 2002:48), og viser til at

ekspertane vil vere mest interessert i å arbeide med eigne oppgåver; t.d. det faglege arbeidet for ein klient eller bruker, og ikkje bry seg med fellesoppgåver som t.d. administrasjonen tek seg av.

Profesjonar har ei fagutdanning som legg vekt på både teknikk og etikk, og dei vert ofte sett på som aktørar som ivaretek eigne interesser. Profesjonar vil dermed nettopp vere aktørar som kan ivareta den institusjonelle identiteten, og profesjonskollektivet kan vere eit av dei andre kollektiva som aktørane kan ha lojalitet til (jmf. Olsen 1988:38). Powell og DiMaggio (1991:27) meiner at nokon av dei tema ein mista på vegen frå "gamal" til "ny" institusjonell teori, var interesser og makt. I undersøkinga om samarbeid om barnevern kan slike tema vere fruktbare å hente fram igjen, og det kan gjerast ved å sjå profesjonar som berarar av interesser og verdier, og som har makt i organisasjonen. Eg vil difor også trekke inn profesjonsteori i denne undersøkinga for å belyse kva som er dei institusjonelle trekka i ein organisasjon. Trass i at ikkje alle yrkesgruppene i undersøkinga er profesjonar etter klassiske definisjonar, vel eg å nytte profesjonsperspektiv fordi dei som skal samarbeide om barnevern likevel kan definerast som ulike grupper med yrkesverdier og identitet. Sidan profesjonsperspektiv er ein del av ein lang teoritradisjon, skal eg gjere greie for hovudtrekka ved denne. I framstillinga vert statsvitenskaplege og organisasjonsteoretiske perspektiv trekt inn for å syne fellestrekk mellom desse og profesjonsperspektiva.

Profesjonsperspektiv er gjerne utvikla for å forklare det særeigne ved profesjonane sin status og posisjon i samfunnet, og for å gje forklaringar på

profesjonaliseringsprosesser. Vi kan skilje dei teoretiske retningane om profesjonar i tre: det klassisk legefokuserte perspektivet, maktperspektivet og det historisk-sosiologisk perspektivet (Erichsen 1996: 24-26). Som for organisasjonsteorien, er dei nyare perspektiva gjerne kritiske til dei tidlegare perspektiva. I **det klassiske perspektivet** vert profesjonar sett på som organiserte samanslutningar av ekspertar, og fokuset er på eigenskapane og definisjonane av profesjonar. Sentrale forfattarar i denne epoken var Carr-Saunders og Wilson (op.cit.). I tråd med Løcken (1985) sine samfunnsvitenskaplege bilde av profesjonelle, kan vi skildre profesjonane som "talsmenn" og "rasjonelle aktører" i lys av dette perspektivet.

**Maktperspektivet** fokuserer på den kontrollen som visse yrkesgrupper har over klientane, forhandlingar, og den autonome posisjonen som dei har. Sentrale forfattarar i denne epoken er m.a. Freidson og Johnson. I tråd med Løcken (op.cit.) kan vi skildre profesjonane som "instrumentelle strateger" og "illusjonsskaper og samfunnsbevarer" i lys av dette perspektivet.

Det **historisk-sosiologiske perspektivet** fokuserer meir på arbeidsdelinga mellom profesjonane, og koplar dette til profesjonsstrategiar og politikk. Med dette perspektivet får ein ei kopling mellom makro- og mikronivået, og det er dette som er kjernen i profesjonssystemet, hevdar Erichsen (op.cit. s.28). Ho viser til Abbott og Davis som sentrale forfattarar innan dette perspektivet. Det er mikronivået eg er mest oppteken av i denne studi-



en; samarbeidet mellom profesjonane, og eg vil kalle dette for arbeidsprosess- perspektivet for å få fram dette fokuset.

Hensikten med å trekke inn profesjonsperspektiv i denne samanheng, er å få fram at profesjonar er aktørar som ivaretek normer og verdiar, - som nettopp er fokus i det nyinstitusjonelle perspektivet. Det som særleg verkar interessant i samband med samarbeid om barnevern er forhold omkring interesser, status, makt og identitet, og for å få fram fleire dimensjonar ved dette vil eg fokusere på desse forholda i maktperspektivet og arbeidsprosessperspektivet.

#### **5.4.5 Samarbeid mellom profesjonelle**

**Maktperspektivet** kan knytast til statsvitskap gjennom fokuset på forholdet mellom profesjonar, stat og brukarar, slik t.d. Jacobsen også gjer det i nokon av sine arbeider (Jacobsen 1960, 1965 og 1975), og som kjem fram i spissformuleringa: *"Ekspertstyret er en fare for klienter som ikke er beskyttet av eksperter"* (Jacobsen 1965:160). I maktperspektivet vert profesjonane sin autonomi forklart utifrå den kontrollen dei har i relasjonane til både staten og brukarar. Erichsen (1985) har også nytta eit slikt perspektiv i analysar som problematiserer profesjonane sitt kunnskapsgrunnlag som grunnlag for den statusen dei har. I motsetning til i det klassiske perspektivet, er ikkje posisjonen til dei ulike profesjonsgruppene gitt utifrå objektive kriterium, men på bakgrunn av særleg legane sin interessepolitikk og dominans. Både sosial klasse og kjønn kan vere forhold som forklarar posisjonane til ulike

profesjonar (Erichsen 1996:25). Her er det den sosiale konstruksjonen av verkelegheita som er i fokus, og slik sett er det i tråd med symbolperspektivet. Innan organisasjonsforskning kan vi knyte maktperspektivet til eit naturleg (Scott 1981) eller politisk (Bolman og Deal 1991) perspektiv, fordi det her også er snakk om ulike grupper sine interesser og dei uformelle trekka i organisasjonen. Profesjonsbyråkratiet til Mintzberg (1979) er ein organisasjonsmodell som fokuserer på at koordineringsformene i denne typen organisasjon må ta omsyn til desse autonome gruppene.

Eriksen (1999) nyttar ein ”*profesjonsmodell*” som ein av tre analysemodellar han nyttar i analysar av sjukehus. Her vert profesjonsmodellen sett på som ein modell som får fram profesjonane sin autonomi og interesser, og er dermed eigna til å analysere forhandlingar og konflikhtar i organisasjonar. Denne oversikten over korleis profesjonsforhold vert trekt inn i organisasjonsteorien, syner at det også er relevant å kople profesjonsteori til eit nyinstitusjonelt perspektiv. Dersom eit maktperspektiv er nyttig i min analyse, vil det kunne gje inntak til å forklare samarbeidsproblem, forhandlingar og konflikhtar mellom dei ulike yrkesgruppene som arbeider med barnvern, med bakgrunn i at der er ulike profesjonar eller faggrupper som kjempar om å få sine interesser igjennom. Dei ulike gruppene vil ha ulik status og posisjon, og brukar ulike strategiar for å oppnå eller bevare makta. Profesjonelle kan ha lojalitet og knyte identiteten til profesjonskollektivet, heller enn til organisasjonen og generelle mål om samarbeid og koordinering. Barnvernspedagogar, lærarar, psykologar og helsesøstrer kan vere loja-

le til verdiar dei lærte i grunnutdanninga, og til dei metodane og arbeidsmodellane som er standardar innanfor faget, og vil ikkje redusere på desse. Årsakene til samarbeidsproblem vert også sett i samanheng med at profesjonar eller yrkesgrupper vil skjerme seg mot andre og ha kontroll over arbeidsfeltet sitt.

**I lys av eit maktperspektiv vil vi vente at der er forhandlingar og samarbeidsproblem mellom aktørar innan barnvernfeltet (t.d. barnevernskonsulentar, helsesøstrer, psykologar, førskulelærarar og lærarar) fordi dei vil forsvare sine egne faginteresser og skjerme seg mot innsyn og kontakt.** Det vil dermed vere vanskeleg å få til integrerte og heilskaplege tilbod, fordi det forutset at dei som samarbeider er open for andre yrkesgrupper og andre måtar å løyse problem på. Sidan profesjonane er meir lojal til dei profesjonelle normene og verdiane enn til organisasjonen sine mål, vil dei ikkje vere så motivert til å samarbeide om heilskaplege løysningar. Den verdimessige forankringa hjå profesjonar er gjerne sterkare enn hjå andre yrkesgrupper, og dei har eit sterkt fagkollektiv, og står dermed sterkare imot reformer dersom dei ikkje er i tråd med profesjonane sine verdiar, i tråd med ein nyinstitusjonelt perspektiv.

**Arbeidsprosess- perspektivet** fokuserer ikkje einsidig på profesjonsliseringsstrategiane, men også på den konkrete arbeidsdelinga som skjer mellom profesjonane (Erichsen 1996). Her vurderer ein kunnskapsgrunnlaget til profesjonane, og skil mellom det som er faget sin ”kjerne” og ”grenseflate”. Noko kunnskap er sjølve kjernen i profesjonen, og er særskilt for

denne, medan anna type kunnskap vert delt av andre. Fokuset vert dermed ikkje berre på ein profesjon, men på eit arbeidsfelt med ulike yrkesgrupper (op.cit.s.27). Det sentrale ved profesjonelt liv er samankoplinga mellom profesjonen og arbeidet, noko Abbott (1988:20) kallar **jurisdiksjon**. Han viser til ulike former for jurisdiksjon som skil mellom ulike grader av hierarki og likestilling mellom profesjonane. Dei ulike formene går frå full jurisdiksjon på den eine sida, og teigdeling og rådgiving på den andre. Abbott (op.cit. s. 65) hevdar vidare at grensene mellom profesjonar kan forsvinne på sjølve arbeidsplassen ved at profesjonar utførar arbeid som trengst å gjerast, utan å halde seg til dei formelle arbeidsdelingsavtalane, og fordi profesjonane legg vekt på å utføre ein god jobb og ikkje statusen som ein har. Det vil i følge Abbott (op.cit.) kunne oppstå ein såkalla **arbeidsplassassimilasjon**, som inneber at dei tilsette får lik kunnskap ved at dei lærer seg opp til å handtere oppgåver som ikkje ligg i utdanninga. Abbott meiner vidare at det er stor forskjell på den formelle organiseringa av arbeidet og den uformelle. Eg tolkar dette slik at i det daglege arbeidet vert det ikkje halde så strengt på den formelle arbeidsdelinga ein i prinsippet skal ha etter profesjonsgrensene. I det uformelle daglege arbeidet gjer ein det som er naudsynt.

Samarbeidet mellom profesjonane vil etter dette vere meir i tråd med idear frå det nyinstitusjonelle perspektivet, med uformelle samarbeidsstrategiar som gjensidig tilpassing, og det vil vere mykje mindre konfliktskyt enn det som ligg i maktperspektivet. **Samarbeid om barnevern vil skje som ei tilpassing til dei oppgåvene som trengst å gjerast i arbeidsfeltet, og ik-**

**kje strande på bakgrunn av den formelle arbeidsdelinga mellom barnevernkonsulentar, helsesøstrer, psykologar eller lærarar.** I lys av dette perspektivet vil det også kunne oppstå konflikhtar. Det skjer heile tida endringar i jurisdiksjonsforholda, og forholda mellom profesjonane vert dermed endra. Konflikthane oppstår når dei ulike yrkesgruppene prøver å få kontroll over arbeidet. Erichsen (1996) meiner at dette perspektivet kan få fram at reformer og endringar innan helsesektoren gjev nye betingelser for samarbeidet mellom profesjonane, og at konflikhtar mellom dei kan sjåast som resultat av ombygginga av helsetenesta og velferdsstaten (op.cit. s.48-49).

Det vil vere interessant å undersøke korleis arbeidsfordelinga mellom yrkesgruppene føregår, og om der har skjedd endringar som påverkar samarbeidet. Dersom det har skjedd endringar i arbeidsfordelinga mellom dei tilsette i barnevernsektoren, vil ein måtte reforhandle om arbeidsdelinga, og i ein slik situasjon kan profesjonsgrensene vere viktig å dra fram. **Vi vil dermed anta at endringane i jurisdiksjonsforhold skaper konflikhtar i samarbeidet om barnevern.**

## **5.5 OPPSUMMERING**

I dette kapitlet har vi sett korleis ulike organisasjonsteoretiske perspektiv er utgangspunkt for ulike forklaringar på ulike forhold ved samarbeid, og dessutan korleis vi gjennom ulike perspektiv fokuserer på ulike sider ved samarbeidet. Eg skal oppsummere ved å ta fram dei tre hovudspørsmåla frå innleiinga (kapittel 1), og sjå kva forklaringar teoriane gjev på desse, og kva

antakingar vi kan ha om desse spørsmåla utifrå dei ulike teoretiske perspektiva.

Det første spørsmålet er om **korleis aktørane samarbeider om barnevern**. I lys av eit instrumentelt perspektiv vil vi anta at det er formelle samarbeidsordningar som styrer samarbeidet og forma dette har. Leiinga kan endre samarbeidsmåtane ved å endre samarbeidsordningane. Det kan vere ulike ordningar for samarbeid, og det er arbeidsoppgåvene og kor komplisert organisasjonen er, som styrer val av koordineringsformer. Samarbeidet er prega av at det er formelle grenser som skal overskridast, og at det er ulike organisasjonar, og at aktørane kan ha ulike posisjonar. Samarbeidsproblem kan forklast med at organisasjonsgrenser hemmar samarbeid. I eit nyinstitusjonelt perspektiv vil ein anta at samarbeid også skjer uformelt, at det har utvikla seg over tid, og er prega av den identiteten som er i institusjonen. Det er vanskeleg å få til nye samarbeidsordningar dersom desse ikkje er i tråd med dei verdiane og arbeidsmåtane som allereie fins. Ein kan også sjå dei formelle samarbeidsordningane som symbol på at organisasjonen er moderne og effektiv, men at dei ikkje har reelt innhald. Profesjonsperspektiv kan forklare at der er samarbeidsproblem på grunn av profesjonane sine behov for å ivareta sine eigne interesser, eller fordi der kan vere juridiksjonelle konflikhtar; konflikt om kven som skal gjere kva. Profesjonsgrenser hemmar samarbeid.

Det andre spørsmålet er om **kvifor aktørane samarbeider**. Utifrå det instrumentelle perspektivet vil vi sei at det er fordi koordinering og heil-

skaplege tenester er eit mål, og samarbeid har vorte vurdert som eit virkemiddel for å nå dette målet. Bakgrunnen for koordineringsproblem er at forvaltinga har vorte spesialisert og oppdelt. Det er sentrale eller lokale myndigheiter, og leiinga ved kommuneadministrasjonen som styrer dette, gjennom mellom anna å opprette formelle samarbeidsorgan. Leiinga kan også bruke andre incentiv, som løn eller meir spennande arbeidsoppgåver for dei som tek på seg ansvar for samarbeidet. Utifrå det nyinstitusjonelle perspektivet vil ein anta at samarbeidet skjer på bakgrunn av at dei tilsette sjølv opplever eit problem med dårleg koordinerte tenester, og brukarar som ikkje får eit heilskapleg tilbod. Samarbeidsstrategiar kan også iverksettast fordi ein kjenner til at dette er populære oppskrifter som andre har brukt og hatt nytte av.

Det siste spørsmålet i problemstillinga er **kva som er resultata av samarbeidet**. I tråd med instrumentelle perspektiv vil vi vente at samarbeidet resulterer i meir heilskaplege tenester, og at nye samarbeidsordningar fører til meir samarbeid. Samarbeid kan også føre til konflikhtar, men det er ”bevis” på at koordinering skjer. I lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv er ein meir skeptisk til kor vellukka samarbeidet kan bli, både på bakgrunn av at samarbeid kan vere mest symbol, men også fordi det kan vere ulike meininger i dei ulike yrkesgruppene om kva som er heilskap. Vi kan også sjå at det er ein fare for deprofesjonalisering eller arbeidsplassassimilasjon, dersom samarbeidet vert for tett. Ein ser også her at konflikhtar kan oppstå på bakgrunn av profesjonaliseringsprosessar.

I dette kapitlet har eg gjort greie for kva som er det teoretiske utgangspunktet for undersøkinga mi, og kva spørsmål vi har i samband med ulike teoriar. Svara på desse spørsmåla skal vi finne gjennom dei empiriske skildringane, som eg har vald å framstille i "reine" empirikapittel. Eg venter med å trekke inn dei teoretiske forklaringane til eigne analysekapittel etterpå. I første del (kapittel 6) av skildringa av samarbeidet om barnevern i dei fire kommunane, har eg henta data frå Kommunal Monitor om tenesteproduksjon, produktivitet og prioriteringar for dei fire kommunane i mi undersøking. Desse data gjev grunnlag for å forstå den samanhengen som samarbeidet skal inngå i. Den andre delen (kapittel 7) er ei generell skildring av kommunane og samarbeidet som skjer, der eg nyttar informasjon frå saks-papir samt andre dokument, og intervju. Den siste delen (kapittel 8) av den empiriske skildringa er bearbeiding og systematisering av svara frå intervju, om kva erfaringar informantane har med samarbeidet. Eg har vald ut intervjusvar på dei ulike tema for å få fram både likskap og variasjon i dei erfaringane desse informantane har.



## 6 DEN INSTITUSJONELLE KONTEKSTEN FOR SAMARBEID

I denne delen skal eg skildre barnevernsarbeidet i dei fire kommunane som er med i mi undersøking ved å bruke tal frå Kommunal monitor 2000<sup>9</sup> (Fimreite 2000). I Kommunal monitor 2000 er der tal som viser aktiviteten og ressursbruken ved barneverntenesta i alle kommunar. Desse tala seier ingenting om samarbeid direkte, men kan gje høve til å sjå kva som er den institusjonelle konteksten for samarbeid, og korleis arbeidssituasjonen er ved barnevernkontora, og kan dermed også få fram nokon av føresetnadene for samarbeidet. Tala kan også seie noko om kva behov der er for samarbeid. Kommunal monitor har som mål å skildre tenesteproduksjonen, prioriteringane som vert gjort, ressursbruken og produktiviteten i kommunane i Noreg. Tala seier oss difor kor mange brukarar dei har ved barnevernkontoret og kor mykje ressursar dei brukar på desse, både økonomisk og personellmessig. Spørsmål vi kan stille oss er om det er ein samanheng mellom kommunal rikdom, storleik, kvaliteten på tenestene og vilkår for samarbeid.

---

<sup>9</sup> Registrering av aktivitetar og klientar skjer gjennom statistikkrutinar: "Registreringsskjema- barnevern" og "Årsmelding for sosialtjenesten og barnevernstjenesten". Tal for barn i tiltak er frå 1998, medan innbyggjartal er frå 1999 (Kommunal monitor 2000:45).

Det er fleire måleproblem ved dataa (Kommunal monitor s.6-13), og særleg gjeld dette for helse- og sosialtenester. Å ha høge utgifter kan forkla- rast med lav effektivitet eller produktivitet, men også meir positivt; at kom- munen har gode standardar på tenestene (op.cit. s.6). Å ha mange tilsette pr. barn i barneverntiltak kan vise at dei har lav produktivitet, men denne indi- katoren kan også sei oss at dei har høve til å arbeide med andre ting enn konkrete tiltak, og då vil førebygging og samarbeid vere slike andre oppgå- ver dei kan få tid til. Det same gjeld for kor mange tilsette dei har i barne- verntenesta pr.1000 barn i kommunen; - til fleire dei er, til meir førebygging og samarbeid kan dei bruke tid på. Mangel på tid og ressursar kan vere ein forklaring på lite samarbeid i ein kommune. I kommunar som har mange årsverk og brukar mykje ressursar på barnevern, kan vi difor anta dei har betre føresetnader for samarbeid enn der dei har det svært travelt med dei mest presserande oppgåvene.

Eg har laga ein tabell (Tabell 1) der eg har plukka ut dei mest inte- ressante tema og kolonnane frå Kommunal monitor sin statistikk om barne- vern, for dei fire kommunane som er med i mi undersøking (Kommunal monitor, 2000:51, 55, 57). <sup>10</sup> I denne statistikken er "Vestøy" karakterisert som ein mellomstor kommune med middels/lave inntekter. "Nordøy" og "Nordby" er begge store kommunar (sjølv om Nordøy berre har om lag 10

---

<sup>10</sup> For at mine fire kommunar ikkje skal vere gjenkjenneleg, har eg runda av i kolonnane med store tal.

000 innbyggjar) med middels/høge inntekter, medan "Vestby" er ein stor kommune med lave/middels inntekter.<sup>11</sup>

Nedanfor vil eg gå igjennom tabellen og vise til samanhengar og forklaringar. Først ser vi på indikatorar på dekningsgraden for tenestene (kolonne 1), og deretter på indikatorar på produktivitet og standardar (kolonne 2,3 og 4), og til slutt på kommunane sine prioriteringar og ressursinnsats (kolonne 5). For å kommentere tala i tabell 1, har eg henta ein annan tabell frå Kommunal monitor (tabell 2), og viser til gjennomsnittstal for alle kommunar og gruppegjennomsnitt for å kunne samanlikne. I Kommunal monitor har dei kommentert tala og indikatorane, og eg vil referere til nokon av dei som er interessant i samanheng med min studie. Tala frå Kommunal monitor vil eg deretter kople til data frå intervju og dokumentanalysar.

---

<sup>11</sup> Kommunal monitor har vald å skilje slik at småkommunar har under 3000 innbyggjarar, medan mellomstore har mellom 3000 og 9000, og store kommunar har over 9000 innbyggjarar. Grunnen til å setje grensa på 9000, er fordi produksjonskostnadene i kommunane minkar med auka storleik, men at stordriftsfordelen kjem fram for kommunar under 8-10 000 innbyggjarar. (Kommunal monitor 2000:11).

*Tabell 1: Tal på barn i barneverntiltak, årsverk i barneverntenesten, driftsutgifter, årsverk som vert gjort av sosionomar/barnevernspedagogar og årsverk for kvar 1000 innbyggjar under 18 år, for "mine" fire kommunar og gjennomsnitt for alle kommunar i landet. Kilde: Kommunal monitor 2000.*

Kommune	Kolonne 1: Antall barn i barnevern- tiltak pr.1000 innbyggjar Under 18 år	Kolonne 2: Årsverk i barnevern- tenesten pr. barn i bar- neverntiltak	Kolonne 3: Driftsutgif- ter (1000 kr) pr. barn i barnevern- tiltak	Kolonne 4: Årsverk sosionomar/ barne- vernspeid. i prosent av antall års- verk i alt i bv.tj.	Kolonne 5: Årsverk pr.1000 innbyggjar under 18 år
"Vestøy" mellomstor m/ mid- dels/lav inntekt	36	0,07	17	86	2,5
"Nordøy" stor m/ mid- dels/høg inntekt	42	0,04	52	88	1,9
"Nordby" stor m/ mid- dels/høg inntekt	23	0,09	85	88	2,1
"Vestby" stor m/ lav/middels inntekt	30	0,09	112	73	2,6
<i>Gjennom- snitt for alle kommunar:</i>	<i>30,1</i>	<i>0,08</i>	<i>66,0</i>	<i>74,3</i>	<i>2,1</i>

## 6.1 DEKNINGSGRAD

Kolonne 1 i tabell 1 viser andel barn som er i barneverntiltak, og barneverntiltak er alle tenester som barneverntenesta gir: rettleiing, økonomisk stønad, støttekontakt, fosterheims plassering osv. Desse tala skal vere indikatorar på kor godt utbygd tenestene er i kommunane, ved at ein ser på kor mange tenester som er levert, i forhold til behova; storleiken på målgruppa (op.cit. s.6). Når det gjeld målinga av dekningsgraden av tenester, viser dei i Kommunal monitor (s. 22) til måleproblem ved desse indikatorane, fordi at høg dekningsgrad av sosiale tenester kan fortelje oss at tenestene er godt utbygd, men kan også sei noko om at der er mange med sosiale problem i kommunen.

Av tabellen ser vi at Nordøy har forholdsvis flest barn med barneverntiltak, og at Nordby har minst, med nesten halvparten så mange. Vestøy og Vestby har noko midt i mellom desse, og dekningsgraden i desse to kommunane er meir i tråd med det som er gjennomsnittet for alle kommunar. Det ser dermed ut til at Nordøy har best utbygde tenester av dei fire kommunane i mi undersøking. Tenestene er også betre utbygd enn det som er gjennomsnittet for alle kommunar. På grunn av måleproblem kan vi også tolke det slik at desse tala tyder på at Nordby har mange barnevernproblem. Antal barn i barneverntiltak under 18 år pr.1000 innbyggjarar seier ikkje noko eksakt om behovet for barneverntenester.

Dersom vi ser på inntekter i dei fire kommunane, ser vi at kommunane med lågast inntekt har gjennomsnittleg dekningsgrad, medan dei rikas-

te varierer frå liten til stor dekningsgrad. Om vi ser på storleik, er det den nestminste kommunen som har mest dekning, medan den neststørste har minst. Den største og minste har gjennomsnittsdekning. Desse tala gjev dermed ingen indikasjon på samanhengar mellom verken storleik eller inntekter og dekningsgraden av barneverntenester. Ved å sjå på gruppegjennomsnittet for dei ulike kommunane i Kommunal monitor (op.cit. tabellvedlegg s.46-57), kan vi samanlikne dei fire kommunane i mitt utval med andre kommunar det er naturleg å samanlikne med. Her kjem det fram at gruppegjennomsnittet for Vestby er lik gjennomsnittet (30) for alle kommunar, medan for dei andre kommunane er det rundt 26/27. Nordøy og Vestøy er ikkje representative for sine grupper, ved at begge har fleire barn i barneverntiltak enn gruppegjennomsnittet, og Nordøy skil seg mest ut. Tala for gruppegjennomsnittet viser dermed heller ikkje nokon systematiske samanhengar mellom dekningsgrad og inntekt eller storleik. Der er derimot ein generell tendens til at kommunar med lave og høge inntekter har litt høgare dekningsgrad enn dei med middels høge eller middels lave inntekter. Dette kjem fram i tabell 2 som er henta frå Kommunal monitor (op.cit. s.27), der alle kommunane er med, og der ein også skil mellom storleik.

Tabell 2: Tal på barn i barneverntiltak, pr.1000 innbyggjarar under 18 år, etter inntekt og storleik. Kilde: Kommunal monitor 2000.

Frie inntekter	Små kommunar	Mellomstore kommunar	Store kommunar
<b>Lave</b>	38,6	29,7	30,3
<b>middels/lave</b>	27,8	27,3	25,8
<b>middels/høge</b>	29,3	28,4	26,7
<b>Høge</b>	35,3	33,8	30,0

I tråd med dei ovannemnde måleproblem når det gjeld samanhengane mellom dekningsgrad og inntekter i kommunane, kan god dekning tyde på at dei har godt utbygde tenester, men også at dei har mange barnvernproblem. Når både kommunar med lågast og høgast inntekt i kvar gruppe har høg dekningsgrad, kan det tyde på at inntektsnivå ikkje betyr så mykje for prioritering av tiltak. Dersom vi ser på storleik, ser vi i tabell 2 at dei minste kommunane har størst dekningsgrad. At småkommunar har høg dekningsgrad, og at det er ein tendens til at den synk til større kommunane er, kan tyde på at det er lettare å fange opp problem i mindre kommunar. Det kan også tyde på at småkommunar har større problem enn større kommunar.

Ein tendens som vi kan lese frå andre tabellar i Kommunal monitor, er at dekningsgraden er minst i fylka på Vestlandet og Akershus, medan den er størst i Finnmark, Nordland og Østfold (for å ta dei tre første fylka i den tabellen) (op.cit.s.27). Dette kan tyde på at Vestlandet og Akershus har lite utbygde tenester, eller at der er få med barnevernproblem. Det kan også tyde på at der er svært mykje underrapportering av problem. At nord- og aust -

områder har større dekning, kan tyde på at dei har mange barnevernproblem, eller at dei har godt utbygde tenester.

## **6.2 PRODUKTIVITET OG STANDARDAR**

Kolonne 2 i tabell1, - om årsverk i barneverntenesten for kvart barn i barneverntiltak, og kolonne 3, - om driftsutgiftene for kvart barn i barneverntiltak, og kolonne 4, - om tal på årsverk som er utført av anten sosionomar eller barnevernspedagogar, skal vere indikatorar på produktivitet og standardar (op.cit. s.24).

I kolonne 2 ser vi at dei to største kommunane har mest årsverk, medan Vestøy, - den minste øykommunen, har litt færre. Desse tre har om lag det som er gjennomsnittet for alle kommunar. Nordøy; den største øykommunen, har få årsverk; - om lag halvparten så mange som dei andre og gjennomsnittet. Dette er også ein av kommunane med høg inntekt, så her er det ingen positiv samanheng mellom høge inntekter og antal årsverk. Utifrå effektivitetsvurderingar kan det sjå ut som kommunar som har mange årsverk for kvart barn, ikkje er så produktive og effektive, men det kan også tyde på at dei prioriterer å bruke mykje arbeidsinnsats på å gje rettleiing og arbeide førebyggjande. I følgje kommentarar i Kommunal Monitor kan førebyggjande arbeid gje betre grunnlag for at klientane vert meir sjølvhjelpne (op.cit. s.22), og det er i tråd med målet om å gje tenester på eit lågast mogeleg tenestenivå.



Tre av kommunane mine har like mange årsverk pr. barn som gjennomsnittet, og dette kan tyde på at dei ikkje har overflod av ressursar ved barneverntenestene. Nordøy har få årsverk, og kan sjå ut til å vere veldig produktive, eller ha det så travelt at dei knapt får gjort det som hastar aller mest. Når vi ser kolonne 1 og 2 i samanheng, er det også verdt å merke seg at Nordøy har forholdsvis størst andel barn i tiltak, samstundes som dei har færrest årsverk. Dette forsterkar inntrykket av at dei arbeider svært effektivt og er produktive her, eller at dei får gjort mange av dei type tiltak som krev lite arbeidsinnsats. Stordriftsfordelar kan også vere ei forklaring her, sidan Nordøy har om lag 10 000 innbyggjarar, og det var i følgje Kommunal monitor på den kommunestorleiken at stordriftsfordelane kjem fram (op.cit. s.11). Ved å kople kolonne 1 og 2 for Nordby, ser vi at dette er ein av kommunane med mest årsverk, men som også har færrest barn i tiltak. Nordby ser dermed ut til å vere godt stilt med personalressursar, og har høve til å jobbe med meir førebyggjande tiltak.

Kolonne 3 viser driftsutgifter for kvart barn i tiltak, og er indikator på standarden på tenestene og den økonomiske produktiviteten. I kommentarane til tal i Kommunal monitor, viser dei til at måling av produktivitet kan vere meningslaus i t.d. sosialsektoren, fordi lave tal kan indikere lav produktivitet, men også at dei bruker personal- ressursane på å gje anna type hjelp, - t.d. råd og rettleiing (op.cit. s.7). Det mest slåande når vi ser på tabellen i denne kolonnen, er kor stor variasjon det er på tala. Frå andre tal i Kommunal Monitor kan vi sjå at på landsbasis varierer utgiftene frå 0 til

444,0, medan gjennomsnittet er på 66,0, og standardavviket er på 40,6 (op.cit. s.24). Det er såleis stor variasjon på tala, også generelt sett. I tillegg til den store variasjonen, er det også ein tendens til at utgiftene aukar med storleik i dei fire kommunane, då Vestøy bruker mindre pengar enn dei andre, og at utgiftene stig jamt oppover.

Gjennomsnittet for dei ulike kommunegruppene som vi kan sjå av andre tal i Kommunal Monitor (i Tabellvedlegg, s.46-57) viser den same tendensen, om enn ikkje så dramatisk som her, men utgiftene stig med storleik. Dette indikerer ein heller motsett tendens enn stordriftsfordelar; smådriftsfordelar og stordriftsulemper. Dersom vi antar at kommunen sitt økonomiske grunnlag og dei frie inntektene som kommunane har disponibel spelar inn på tenestenivå og utgiftsnivå, kan Vestøy sine lave utgifter kunne forklarast med kommunen sine lave inntekter. Det ville derimot ikkje vere god forklaring på at Vestby har høge utgifter, fordi den kommunen er klassifisert som ein kommune lave/middels inntekter. Det stemmer heller ikkje med at det er dei rikaste småkommunane som gjennomsnittleg har dei lågaste utgiftene (op.cit. Tabellvedlegg s. 49). Storleiken på dei frie inntektene i kommunane ser dermed ikkje ut til å forklare kor mykje ressursar kommunane brukar på barnevernet.

Kolonne 4; tal på årsverk som er utført av anten sosionomar eller barnevernspedagogar er også indikator på standarden på tenestene. Desse tala viser at i tre av kommunane i mitt utval har dei forholdsvis mange med utdanning som sosionomar eller barnevernspedagogar. Det er den største

kommunen; Vestby, som har færrest, og den har også litt færre årsverk enn gjennomsnittet for alle kommunar, som er på 74,3%. Utdanningsnivået er eit kriterium på standarden på tenester i barnevernet. Vi kan anta at det vert sett på som ein fordel at dei tilsette er utdanna sosialarbeidarar, og i barnevernet kanskje aller helst barnevernspedagogar. Ein tidsserie -tabell i Kommunal monitor (s.25) syner at talet på sosialarbeidar- utdanna tilsette har auka dei seinare åra, både innan barnevernet og innan sosiale tenester. Dette kan ha årsak i ein auke i utdanningskapasiteten og ein satsing på dette feltet frå sentrale myndigheiter si side. Det har vore anteke at småkommunar har størst problem med å få tak i utdanna personell, - slik det er generelt i skule, og helse- og sosialsektoren. Tala frå Kommunal monitor (op.cit. Tabellvedlegg s.46-57) syner at små kommunar med høge inntekter har lågast gruppegjennomsnitt, med 63,3 % , men deretter er det både mellomstore og store kommunar med lave inntekter som har lavt gruppegjennomsnitt. Det er småkommunar med lav inntekt som har det høgaste gruppegjennomsnittet, på 90,3 %, og deretter er det mellomstore kommunar med middels/lave og høge inntekter, og store kommunar med høge inntekter som har høge gruppegjennomsnitt. Vestøy og Vestby er representative for sine grupper, medan Nordby og Nordøy har høgare tal enn gjennomsnittet for si gruppe, som er på 74,4 %.

Generelt sett ser det dermed ikkje ut til å vere nokon systematiske forskjellar i andel sosialarbeidarar og standardane på barneverntenestene utifrå inntekt eller storleik. Vi kan heller ikkje sjå eit slikt mønster i tala for mine

fire kommunar. Det er difor ikkje grunn til å tru at det er mindre andel sosialarbeidarar i barneverntenesten i små kommunar, slik vi ofte elles kan få inntrykk av. Dersom vi ser på alle dei tre kolonnane som er mål på produktivitet og standardar på tenestene har den største bykommunen: Vestby, lavast standard og effektivitet. Nordby har også lav effektivitet, men betre standard. Øy-kommunane har god standard, og er meir effektive og produktive.

### **6.3 PRIORITERING/RESSUR SINNSATS**

Kolonne 5 i tabell 1 viser til årsverk i barneverntenesta pr. 1000 innbyggjarar under 18 år, og dette syner den arbeidsmessige ressursinnsatsen i kommunane, og indikerer prioriteringane av dette arbeidet i kommunane. Når det gjeld denne indikatoren, har ein det same måleproblem som når ein måler behovsdekning. Der er ingen eintydig avgrensing av målgruppa i form av demografiske kjenneteikn, slik det t.d. er for skulesektoren (op.cit. s.8). Innsats i barnevernet kan også sjåast utifrå årsverk pr. barn i barneverntenesta (kolonne 2), men det viser jo ikkje det potensielle behovet, og det arbeidet som ikkje fører til spesifikke tiltak. Andel innbyggjarar under 18 år i ein kommune kan sei noko om behovet for rettleiing og informasjonsarbeid frå barnevernet til skular, barnehagar og på helsestasjonar, som er meir førebyggjande arbeid. Saman med tala frå kolonne 1 og 2 kan vi med desse tala sjå kva arbeidssituasjon dei har ved dei ulike kontora.

Vi ser av tabellen at det er den minste og største kommunen; Vestlandskommunane, som har mest årsverk, medan Nord-kommunane har tal som samsvarar meir med gjennomsnittet. Utifrå tala i kolonne 1 og 2 kunne det sjå ut til at Nordøy var svært produktiv og at dei tilsette i barneverntesta hadde det travelt. Tala i kolonne 5 styrkar dette inntrykket, sidan dei berre har litt mindre enn det som er gjennomsnittleg årsverk pr.1000 innbyggjar under 18 år. At Nordby har betre kapasitet til å arbeide med meir førebyggjande arbeid enn dei andre kommunane, vert stadfesta ved at dei har det som er gjennomsnittlege årsverk, men ikkje i så stor grad som tala frå kolonne 1 og 2 aleine gav oss grunn til å tru. Både Vestby og Vestøy har fleire årsverk enn gjennomsnittet, og når dei har om lag gjennomsnittlege verdier i kolonne 1 og 2, kan det tyde på at dei også har god kapasitet. Forskjellane mellom Nordby og desse vestkommunane ser ikkje lenger så store ut, så tala i kolonne 5 verkar utjamnande på inntrykket vi får av desse tre kommunane sin produktivitet og prioriteringar.

Om vi ser på gruppegjennomsnitta for kommunane generelt, ser det ut til å vere ein generell tendens til at kommunar med høg inntekt også har flest årsverk (op.cit. tabellvedlegg s.46-57). Dette kan tyde på at kommunar med meir romsleg økonomi kan bruke meir ressursar på førebyggjande arbeid. For mine fire kommunar ser vi heller ein motsett tendens, sidan dei rikaste berre har gjennomsnittleg antal årsverk, og dei fattigaste har meir enn gjennomsnittet (2,5 og 2,6).

## 6.4 OPPSUMMERING

Vi må vere varsame med tolkingane av tala i Kommunal monitor på grunn av måleproblema, som er særleg store innan sosialsektoren. Når vi kan sjå på ulike faktorar og indikatorar for dekningsgrad, produktivitet og prioriteringar i kommunane utifrå tabellane, og samanlikne med både gruppegjennomsnitt og gjennomsnitt for alle kommunar, er det likevel grunn til nokon tolkingar.

Vi ser i tabell 1 at **Nordøy** er den kommunen som skil seg mest ut, ved at den har mange barn i barneverntiltak, men likevel få tilsette pr. barn, og at der heller ikkje er mange årsverk pr.1000 innbyggjar. Driftsutgiftene er heller ikkje store, samanlikna med dei andre tre kommunane, og med gruppegjennomsnitt og gjennomsnitt for alle kommunar. Det ser ut til at kommunen har mange barn med problem, men at dei er svært produktive og effektive i barneverntenesta. Vi kan anta at dei må prioritere sakshandsaming, og ikkje har kapasitet til mykje førebyggjande arbeid, og initiering og deltaking på samarbeidstiltak.

**Nordby** har færrest barn i tiltak pr. innbyggjar, og likevel mange årsverk pr. barn i tiltak. Dei har ganske store utgifter, men har berre det gjennomsnittlege årsverk pr.1000 innbyggjar under 18 år; 2,1. Av tala kan det sjå ut til at dei anten har få barn med problem i kommunen, eller at dei ikkje klarer å fange dei opp. Sidan dei også har mange årsverk pr. barn i tiltak og har høge driftsutgifter, er det mest sannsynleg at dei klarer å fange opp behova og gi eit omfattande tilbod. Inntrykket av lav produktivitet, som

vi også kan tolke som godt utbygde tenester, vert svakare når vi ser at dei ikkje har mange årsverk pr.1000 innbyggjar under 18 år. Lav produktivitet kan også tyde på at dei prioriterer å arbeide førebyggjande og med samarbeid.

**Vestøy** har også mange barn i tiltak, slik som Nordøy, men dei har mange årsverk, både pr. barn i tiltak og pr.1000 barn under 18 år, så det ser ut til at dei er mindre produktive, eller har meir utbygde tenester, og har betre kapasitet til å arbeide meir førebyggjande og med samarbeid. Det som særmerkjer denne kommunen er dei lave utgiftene, så inntrykket av at dei har godt utbygde tenester, utanom for personalressursar, vert mindre.

**Vestby** har gjennomsnittlege verdier på antal barn i tiltak og årsverk pr. barn i tiltak, men har mange årsverk pr.1000 barn under 18 år. Det ser ut til at dei er produktive, men også har høve til å arbeide førebyggjande og med samarbeid. At driftsutgiftene er store, kan tyde på at dei har godt utbygde tenester eller at dei har stordriftsulemper.

Når det gjeld kva desse tala seier om samarbeid i kommunane, kan dei berre seie noko om nokon føresetnader for samarbeid, sidan samarbeid ikkje er eit kriterium i tabellane. Det er grunn til å tru at lave driftsutgifter pr. barn, saman med at dei har mange tiltak, tyder på at ressursar vert brukt andre stader; - at andre instansar yter hjelp på sine områder. Dette krev koordinering og samarbeid mellom barnevernet og desse andre instansane. Vi ser at Vestøy og Nordøy er i ein slik situasjon. Mange årsverk pr. barn i tiltak og pr.1000 innbyggjar under 18 år tyder på at barneverntenesta har høve

til å arbeide førebyggjande, og i barnevernet tyder det på at dei mellom anna kan vere med på informasjonsmøtar og basisteam. Vi ser at Vestøy og særleg Vestby har det slik. Det som i utgangspunktet kan tolkast som negativt for produktiviteten og effektiviteten i ein kommune, kan såleis tolkast som positivt for høvet til å arbeide førebyggjande og tid til samarbeid.

Den variasjonen som tabellane syner, både for desse fire kommunane, og for alle kommunar, - sjølv når ein ser på gruppegjennomsnitt, tyder på at dei lokale forholda i kommunen og ved kvart barnevernkontor betyr mykje for korleis arbeidet i barneverntenesten er. Det er difor fruktbart å sjå desse tala i samanheng med opplysningar frå intervju og sakspapir, som kjem fram i kapittel 7 og 8.



## 7 BARNEVERN I FIRE KOMMUNAR

### 7.1 INNLEIING

*Det som e særleg kjekt med å jobbe i barnevernet, e at man har tid og ressurser til å hjelpe. Man ser at mange har det vanskelig, og i denne jobben har man tid og penger til å hjelpe.*

*De ser mange problem?*

*Ja,- men det e ikkje det som e problemet; at ting e forferdelig..... Det som er verst, e å ikkje klare å skape endring når det er det målet en har satt seg..... Vi har ikkje lov å gi oss; - må stadig prøve nye tiltak.....*

*Korleis finn de på tiltak?*

*Vi gjør veldig mye løye, vi har standardtiltak, men er hemningslause; - bruker faglig vurdering og kreativitet.<sup>12</sup>*

I den første delen av forteljinga om dei fire kommunane vil eg syne korleis den generelle styringsstrukturen og barnevernsarbeidet er i dei fire kommunane, og skildrar kvar kommune for seg. Dette vil gi eit meir heilskapeleg inntrykk av kommunane, og ein oversikt over den samanhengen og den konteksten som samarbeidet ved det lokale barnevernet skjer i. Det er storleik som er kriteriet for kronologien, og eg startar med den minste av dei, og sluttar med den største. Eg skal deretter ta for meg ulike tema; organiseringa

---

<sup>12</sup> Sitata frå eit intervju, som eg har teke med her for å syne litt av den optimismen og engasjementet mange av informantane syner for jobben sin.

av barnevernet, arbeidsdelinga ved kontora, sakshandsaminga og samarbeidsfora, og vise til erfaringane i kommunane for kvart tema. På den måten kan vi samanlikne mellom dei fire kommunane slik at likskapar og skilnader kjem betre fram. Dataa i dette kapitlet er kome fram gjennom bearbeiding og systematisering av saksdokument og andre skriftlege kjelder, i tillegg til intervju. For å ikkje gjere framstillinga unødig lang, har eg mest oppsummert frå intervju i denne delen. Denne informasjonen skal gje oss svar på spørsmål om korleis dei samarbeider om barnevern, med mest vekt på den formelle organiseringa og ordningane.

## **7.2 GENERELT OM KOMMUNANE**

### **7.2.1 "Vestøy"**

Vestøy er ein kommune på Vestlandet med om lag 5000 innbyggjarar. Barneverntenesta i Vestøy ligg ved Barne- og familiekontoret, og dette kontoret består av skule-, helse- og sosialtenester, kultur og fritid, samt pleie og omsorg. Kommunen har avskaffa hovudutvalsmodellen, og profilerer seg som ein "etatsfri" kommune. Kommunen har vore med på prosjekt som t.d. frikommuneforsøket, og KS-prosjektet om betre organisering av barnevernet. Ved Barne- og familiekontoret har dei gjennomført mange seminar, kurs og konferansar både for dei tilsette og for politikarane. Når det gjeld arbeidsmåtane ved kontoret, er dei pålagt å fordele arbeidsoppgåvene slik at minst 15 % er førebyggjande arbeid. Det førebyggjande arbeidet vert ofte prioritert

bort når ein har mange oppgåver og saker som skal løysast, og dette pålegget syner at førebyggjande arbeid skal prioriterast.

Innan Barne- og familiekontoret har dei samordna førstelinjetenesta i ei Barne- og ungdomsteneste (BUT). Barne- og ungdomstenesta vert leia og samordna av eit avdelingsleiarforum, som dei også kallar samordningsteamet, der leiarane ved Pedagogisk psykologisk teneste, helsestasjonen og sosialtenesta er med. Dei 15 tilsette i barne- og ungdomstenesta møtest til uformell samrådingstid eit par timar ein gong i veka. Denne samrådingstida vert brukt til å bli orientert om faglege tema og om planer og prosjekt. Frå sakspapir frå 1995 ser vi at tema mellom anna var fokus på etiske dilemma, skulebruksplan, orientering og drøfting om leikeprosjekt og førebyggjande ungdomsarbeid. Dei tilsette utgjør ulike profesjonar som t.d. lærarar, fysioterapeutar, ergoterapeutar, helsesøstrer, lege, psykolog, spesialpedagog, og barnevernarbeidarar. Barnevernet har 3 stillingar. Tenestene er samlokalisert i kommunehuset. I tråd med idealet om å vere "etatsfri", er tenestene ikkje organisert i ulike kontor og faggrupper, men i barne- og ungdomstenesta. På avdelingsleiar møta i barne- og ungdomstenesta vert sakene som kjem inn drøfta, og ein fordeler ansvaret for oppfølging. Når ei sak skal følgjast opp vert det oppretta eit ansvarsteam, dersom dei føresette godtek det. Ein i ansvarsteamet er hovudansvarleg, og har då mellom anna ansvar for å lage plan for det vidare arbeidet og legge dette fram for dei andre i teamet. Dersom dei føresette ikkje godtek denne arbeidsmåten, tek barnevernkuratoren saka aleine. Frå tala i forrige kapittel, vil eg trekke fram at

dei har forholdsvis mange barn i tiltak, låge utgifter, men mange årsverk. Det ser ut til at dei klarer å fange opp behova til barna, og at dei har god kapasitet. Dei har difor høve til å arbeide forebyggande og bruke tid på samarbeidstiltak.

### **7.2.2 "Nordøy"**

Denne kommunen ligg i Nord-Noreg, og har om lag 10.000 innbyggjarar. Fram til september 1999, hadde Nordøy lagt barnevernavdelinga til helse- og sosialetaten. Etter omorganiseringa i 1999 ligg kontoret no under oppvekstetaten. Saman med barnevernet er også skulane, barnehagane, helsestasjonen og den pedagogisk-psykologiske tenesta lagt dit. Leiaren ved oppvekstetaten har det overordna ansvaret for desse tenestene. Ved barnevernkontoret har dei to kuratorar som er sosionomutdanna, medan leiaren ved kontoret har barnevernpedagog-utdanning. Då eg var på besøk i 1995 hadde dei felles avdelingsleiar saman med sosialavdelinga. Dei skulle eigentleg ha ein eigen leiar ved barnevernet, men mangla kvalifisert personale. Ved kontoret hadde dei då tre kuratorar, ei var utdanna som barnevernspedagog og ei var sosionom, medan ei hadde pedagogisk og økonomisk-administrativ utdanning. Sidan barnevernet tidlegare var lagt til helse- og sosialetaten, var det helse- og sosialutvalet som var det politiske utvalet dei høyrde under. Saman med helsestasjonen, pedagogisk-psykologisk teneste, skulane og barnehagane er barnevernet no underlagt hovudutvalet for kultur og opp-

vekst. Dersom der er saker frå barnevernet, møter leiaren opp på møta i dette utvalet for å legge fram saka.

Barnevernet er organisert i ei hjelpeteneste saman med pedagogisk-psykologisk teneste og helsestasjonen, der dei behandlar saker som er meldt til hjelpetenesta. Dei har møter om lag kvar 14. dag, eller etter behov. I dei fleste sakene vert det oppretta ansvarsgrupper, der dei vurderer kva behovet er og kven som skal delta i gruppa. På møtet vert det oppnemnt ein ansvarleg i gruppa, som får ansvar for framdrifta i saka. I tillegg til jevnlege møter for å behandle saker, skal oppvekstetaten ha koordineringsmøte på leiarnivå. Dette var ikkje kome heilt i gang då eg var på besøk. Inntrykket av dette koordineringsarbeidet så langt var, - i følgje barnevernleiaren, at samarbeidet var tungvint på grunn av at dei ulike kontora var spreitt omkring i kommunen. Samarbeidet med andre instansar består elles av at dei har månadlege møter med barne-og ungdomspsykiatrien. Ved barnevernkontoret i Nordøy har dei også samarbeid med andre barnevernkontor i regionen. Tre-fire gonger i året møtest fleire barnevernkontor saman med ein advokat for å diskutere enkeltsaker og få rettleiing om prinsipielle juridiske forhold.

Den nye organiseringa er i tråd med idear frå det KS-initierte prosjektet (1991-1993) om betre organisering av barnevernet som kommunen var med på. I samband med dette prosjektet oppretta dei ei hjelpeteneste og soneteam, men dette fungerte ikkje så bra då eg var på besøk i 1995. På grunn av vakansar i stillingane og at dei som hadde utforma desse arbeidsformene slutta, blei arbeidet i mange av soneteama ikkje oppretthaldt og dei

hadde ikkje lenger møter i hjelpenesta. Ideane i prosjektet og erfaringane med soneteam vart likevel vurdert som så positivt at dei ville vidareføre desse ideane då kommunen starta på det nye omorganiseringsarbeidet i 1997. No har dei ikkje soneteam, men alle instansane i hjelpetenesta møtest til såkalla inntaksmøte for å vurdere det vidare arbeidet med dei innmeldte sakene, og det vert oppretta ansvarsgrupper etter behov. Samarbeidet er dermed ikkje så omfattande; dei har ikkje faste møter med skulane og barnehagane, men oppretter ansvarsgrupper, eller innkallar til møter. Denne arbeidsforma er meir i tråd med kva dei kan få til, men i barnevernet saknar dei møter med skulane, og har vurdert å få til halvårlege møter for informasjon eller til anonyme drøftingar. Manglande kapasitet og hektiske arbeidsforhold ser ut til å stemme med tala frå forrige kapittel, som syner at dei er svært produktive og effektive. Dei har forholdsvis mange barn i tiltak, og lave utgifter, og dette kan tyde på at dei får utnytta ressursane, - både sine egne, og andre etatar sine.

### **7.2.3 "Nordby"**

Nordby er ein bykommune i Nord-Noreg med om lag 40.000 innbyggjarar. I Nordby ligg barnevernet under helse- og sosialetaten, og er delt i helse- og sosialavdeling øst og helse- og sosialavdeling vest. Eg har vald ut ei av desse avdelingane til denne undersøkinga. Etter 2001 er det gjort større omleggingar av helse- og sosialsektoren, som m.a. inneber at helse- og sosialetaten ikkje lenger er delt i to geografiske einingar. Fram til år 2001 var det ein

kommunaldirektør som var leiar for heile helse- og sosialavdelinga, og var plassert på rådhuset saman med sin stab. Avdelinga var delt i tre einingar: kommunaldirektøren, helse- og sosialdistrikt vest og helse- og sosialdistrikt øst. Etter omlegginga i 2001 er det eit felles barnevernkontor for heile kommunen. Før 2001 var det ein helse-og sosialsjef ved kvart distrikt, og der var ein kontorleiar for barnevernet ved kvar av desse. På barnevernkontoret i den distriktsavdelinga eg gjorde undersøkingar ved, var dei 7 barnevernarbeidarar. Fire av desse er sosionomar og tre er barnevernspedagogar. Ein av sosionomane, som har etterutdanning i barnevern, er teamleiar for denne saksbehandlingsgruppa. I tillegg til kuratortenesta ved kvart distrikt, har helse- og sosialetaten ein felles utekontakt og barnevernsvakt. Kommunen har eit klageutval for kvart distrikt, der barnevernenemnda inngår, sidan dei behandlar saker etter barnevernslova og lov om sosial omsorg. Barnevernet har ikkje mange saker i barnevernnemnda; omlag ei sak på kvart av dei månadlege møta, fordi mange saker er delegert til kontora. Etter ei omlegging av styringssystemet i kommunen i 1995 der dei innførte komitésystemet, er barneverntenesta underlagt komiteen for helse og sosial. Denne og dei to andre komiteane utgår av bystyret sine representantar, og har 12 medlemmer kvar. All saksbehandling og representasjon frå administrasjonen i ulike politiske organ skjer på vegne av rådmannen. Auka delegering frå politisk til administrativt nivå er eit av måla med omleggingane til komitémodell.

Barnevernkontoret er involvert i mange ulike samarbeidsfora. Eit av dei som vart nemnt i det første intervjubesøket var "oppvekstforum", der politiet, plansjefen, kommunaldirektøren for kyrkje, kultur og ungdom, frivillige organisasjonar og helsestasjonen også var med. Dette var eit "tungt" forum med ansvar for overordna og tverretatleg planlegging, som hadde møter 4-6 gonger i året. Ved bydelane er der oppvekstutval som har møter 8-10 gonger i året, som legg fram planer og søker oppvekstforumet om pengar til ulike tiltak.

Andre samarbeidstiltak med ulike instansar er mellom anna foreldre-rettleiing, ferieklubb, natteravnprosjekt, tiltak for utsett ungdom, jentegruppe og barnevernsvakta, for å nemne nokon typar tiltak som gjenspeiler at dette er ein bykommune med mange ulike behov og problemområde. Barnevernet, pedagogisk-psykologisk teneste og helsestasjonane deltek i basisteam saman med skulane, og det er skulane som har ansvaret for møta. Det er til saman 8 slike basisteam i dette distriktet, og seks av dei; dei største, har møter kvar 6. veke. Dei to andre har møter etter behov. Hensikten med basisteam er at dei ulike instansane vert betre kjent med kvarandre, det vert gitt informasjon og ein kan ta opp bekymringssaker anonymt. Konkrete einskildsaker kan også drøftast dersom foreldra har gitt samtykke til det. Ansvarsgruppene er derimot berre knytt til arbeid med konkrete einskildsaker, der dei instansane som har ansvar for tiltak har felles møter for fordele oppgåver, og for å koordinere arbeidet. I ansvarsgruppene vert møtetider avtalt etter behov. At dei bruker tid på forebygging og samarbeid er også i tråd



med tala frå forrige kapittel, som viser at dei har forholdsvis få barn i tiltak, men mange årsverk. Tala kan tyde på lav produktivitet og effektivitet, men saman med dei kvalitative data tyder dette heller på at dei bruker mykje ressursar på samarbeid og forebygging.

#### **7.2.4 "Vestby"**

Vestby er ein bykommune på Vestlandet, med om lag 200.000 innbyggjarar. I denne byen har dei delt inn Helse- og sosialtenestene i mange bydelskontor, og eg har vald ut eit av desse kontora til denne undersøkinga. Bydelsutvala er faste utval med beslutningsmyndighet, og medlemmene vert vald på bakgrunn av partimedlemskap. Medan kommunen på sentralt nivå har ansvar for næringspolitikken, kultur og idrett, administrasjon, klager og byutvikling, har bydelane i hovudsak driftsansvar for skulane og helse- og sosialtenestene, der barnevernet inngår. Vestby la om til parlamentarisme frå sommaren år 2000. Kommunestyret er delt i fire komitear, der den eine er komité for helse og sosial, service og utvikling og teknisk miljø. Komiteen har 13 medlemmer. Tidlegare hadde dei tradisjonell formannskapsmodell og hovudutval.

I den bydelen eg studerte har barnevernkontoret 9 tilsette, der 5 er sosionomar og dei andre er barnevernspedagogar. I tillegg til at barnevernleiaren har særskilde leiaroppgåver, er det ei av dei som har ansvar for den generelle utad-kontakten. Utanom desse oppgåvene, har dei ingen spesialisering av oppgåver ved kontoret. Av sakspapir og gjennom intervjusamtalar,

kjem det fram at dei har svært mange samarbeidsinstansar og samarbeidsmøter. Dei samarbeider mykje med fylkeskommunen om fosterheimar, barnevernsvakten melder nye saker, og dei samarbeider med psykologar om sakkunnige utgreiingar. Elles vert det mellom anna nemnt samarbeid med skular der dei har ansvarsgruppemøter, og barnehagar der dei har ansvarsgruppemøter når dei har tiltak for eit barn ved barnehagen, i tillegg til samarbeid med helsestasjonen, innvandrarkontoret, barne- og ungdomsinstitusjonar, fosterfamiliar, støttekontaktar og foreldre. Det er mange å samarbeide med både for å vurdere tiltak, og for å iverksette desse tiltaka. På midten av 90-talet prioriterte dei å jobbe med barn under 3 år ved å reetablere ei støttekontaktgruppe, og samarbeidet med ungdomsdiakoniet. Dei har svært mange samarbeidspartnarar, og vil helst ikkje ha så mange faste møter, utanom ansvarsgruppemøta. Dei har eit fast samarbeidsfora med politiet og rådgjevaren på ein skule for å jobbe førebyggjande med utsett ungdom. Eit problem som dei ser, er at dei andre instansane er redde for å melde saker. Dei synes likevel ikkje at dei skal ta ansvar for å lære opp dei tilsette ved skular, barnehagar og helsestasjonar. Dei er stadig på informasjonsmøter, og oppfordrar til at dei andre instansane skal ta kontakt for å drøfte saker anonymt, men dei har ikkje kapasitet til å gjere alt det informasjonsarbeidet som trengst.

Ved nytt besøk i 1999 hadde situasjonen endra seg litt ved kontoret; dei var 5 kuratorar utanom barnevernsleiaren, samt ein student i praksis og ein sekretær. Arbeidsmåtene og samarbeidet med andre instansar hadde

imidlertid ikkje endra seg. Dei fortel at dei har månadlege møter med helsestasjonen, med sosialkontoret kvar fredag, og jamleg med skulane. Eit samarbeidsforhold som dei var engasjert i, var førebygging av sjølv mord blant ungdom. Elles var det framleis samarbeidet med fylkeskommunen om fosterheimplassering dei la vekt på. I dei tilfelle dei har fosterheimsplassing i ein annan kommune, er det dei som har ansvaret, og dei samarbeider med dei andre kommunale instansane i den kommunen om tiltak for barnet. Ein av kuratorane fortel at "fosterheimskommunen" ser det slik at det er "hennar" unge, så dei forventar at ho tek initiativ og stiller opp på møter. Eit trekk ved dei mindre kommunane ho har merka seg, er at dei er positive, men at det tek lenger tid å få i gang tiltak enn det ho er van med frå si eiga kommune. Ho meiner at det skuldast at dei ikkje har dei personane og den kapasiteten som trengst. Ved kontoret arbeider dei også med mange plandokument; i tillegg til tiltaksplanar for kvar einskild klient, lagar dei generelle handlingsplanar for barnepolitikken, plan for skulehelsetenesta, spesialpedagogiske tiltak, elevatferd, ungdomsplan, kulturmelding og idrettsmelding. Dette planarbeidet krev samarbeid med dei andre instansane som er med på dei ulike planane. Inntrykket av at dei får gjort mykje vert bekrefta av tala frå forrige kapittel som viser at dei er produktive. Dei har også forholdsvis mange årsverk og store utgifter, så høvet til å arbeid forebyggande og bruke tid på samarbeid er difor til stades.

Etter denne gjennomgangen av meir generelle trekk ved dei fire kommunane kvar for seg, skal eg ta for meg ulike tema og samanlikne mellom kommunane. Først ser vi på organiseringa av barnevernet.

### **7.3 ORGANISERING AV BARNEVERNET**

Dei to største kommunane har ein ganske tradisjonell organisering av tenes-  
tene, med barnevernkontoret knytt til helse- og sosialetaten. Dei to minste  
kommunane har ein meir utradisjonell organisering, med barnevernet som  
del av den samordna barne- og ungdomstenesta i Vestøy kommune, og i  
Nordøy kommune som del av oppvekstetaten. Bakgrunnen for organiser-  
ingsmåtane i desse to kommunane er eit ønske om å få til ei meir hen-  
siktsmessig organisering og ei meir samordna barnevernteneste. Dei har  
likevel kome ut med ulike former for løysningar. Medan dei i Vestøy vil  
prøve å få bort dei formelle skilja og "skotta" mellom etatane ved å samord-  
ne fleire tenester, har dei i Nordøy flytta barnevernkontoret til den etaten der  
dei fleste av samarbeidspartnarane er, og oppretta ei hjelpeteneste. Begge  
desse kommunane var med på prosjektet om betre organisering av barnever-  
net i 1991-93 som KS initierte. Ideane i dette prosjektet vert tillagt stor ty-  
ding for omorganiseringsprosessane i Nordøy, av leiaren i barneverntenesta.  
I Vestøy vert ikkje dette einskilde prosjektet tillagt så stor vekt. Leiaren for  
Barne- og familiekontoret i Vestøy meiner at dei prøver å vere tidleg ute  
med nye ting, og at dei er ei føregangskommune. KS-prosjektet er difor ber-

re eit av mange slike utviklingsprosjekt og verkemiddel i strategitenkinga i kommunen.

Dei to største kommunane; Vestby og Nordby var ikkje med på KS-prosjektet om organiseringa av barnevernet, og har heller ikkje gjort store organisasjonsmessige endringar innan barnevernsektoren. Begge kommunane har fram til år 2000 delt helse- og sosialtenesta inn i fleire bydelar. Nordby har endra dette i 2001, slik at alt no er samla til eit kontor. Nordby har tidlegare drøfta om dei skulle samordne til ein omsorgssektor, eller samordne med helsestasjonane, men dei forslaga vart nedstemt etter mykje diskusjon. I Vestby har dei hittil ikkje hatt liknande diskusjonar om omorganisering.

Når vi samanliknar mellom kommunane, ser det ut til at organisasjonsformene i kommunane kan ha med storleiken på kontora og kommunane å gjere, sidan det er dei to minste kommunane med få tilsette ved barnevernkontora som har mest integrerte modellar. I desse kommunane er samhandlinga med andre kommunale etatar og instansar sett inn i ei meir formell ramme. Sjølv om vi ikkje kan gje ei eintydig forklaring på bakgrunnen for desse organisasjonsformene i kommunane, er det nærliggjande å sjå dette som uttrykk for at det er meir hensiktsmessig med samanslåing av fleire kommunale instansar til integrerte modellar når det kommunale barnevernkontoret er lite. Ved større barnevernkontor vil samanslåing med andre etatar truleg bli ei altfor stor eining. Det er grenser for kva nytte ein formell integrasjon kan ha, både av fysiske årsaker; alle kan ikkje vere nær alle, og

fordi det er grenser for kor mykje samhandling og samarbeid ein person kan delta på. Ved eit stort barnevernkontor kan ein tilsett ha problem nok med å samarbeide med sine nærast kollegaer, og det hjelp gjerne ikkje med formell integrering med til dømes helsesystemene, dersom dei likevel har kontor fleire kvartaler eller etasjar unna.

Den formelle organiseringa av kontora kan kanskje sei noko om kor tilgjengeleg andre instansar er for kvarandre, og ein integrert modell kan kanskje bidra til, og legg til rette for meir tverretatleg og tverrfagleg samarbeid. Det er likevel ingenting i dette materialet frå dei fire kommunane som viser nokon direkte samanheng mellom den formelle organiseringa og omfanget av samarbeidet. I den generelle oversikta over kommunane ser det til dømes ut til at det er dei største kontora som har mest samarbeid med mange typar instansar. Det kan kanskje vere fordi at det er fleire ulike instansar å samarbeide med i nærleiken, og at problemomfanget er større i større byar.

#### **7.4 ARBEIDSDELING VED KONTORA**

Alle dei fire kommunane har ein eigen leiar ved barnevernkontoret. Ved dei to minste kontora er dei tre som arbeider med barnevern, medan det var 7 i Nordby og 6 i Vestby. I Vestby har dei ein person som er hovudansvarleg for utadkontakten, i tillegg til kontorleiaren, men utanom dette har dei ingen spesialisering av arbeidsoppgåvene. I Nordby har dei ein gruppeleiar i tillegg til kontorleiaren, og ho har ansvar for å fordele saker til saksbehandlarane og for den faglege rettleiinga av saksbehandlarane. Ho fortel at ho gjer

ei vurdering av kva arbeidsbelastning dei har, og kven som handterer ulike type saker godt, når ho fordeler oppgåvene. Kontorleiaren har ansvaret for alle dei tilsette ved kontoret, for budsjettarbeidet, møter i politiske utval, for strategitenking og det samarbeidet som går på generelle ting og ikkje ein-skildsaker. Kontorleiaren fortel at ho også rettleier på konkrete saker, og at ho føl sakene som skal opp i Fylkesnemnda. I denne kommunen har dei lei-armøte mellom bydelskontora for å hindre for store skilnader på praksisen, og dei har samkjørte rutinar. Ved dei tre andre kontora fungerer kontorleia-rane meir som gruppeleiaren i Nordby; dei har ansvar for å leie saksbehand-linga, og deltek meir aktivt i saksbehandlinga. Det overordna ansvaret for dei tilsette og for strategitenking ligg på nivået over; hjå helse- og sosialeia-ren i Vestby, leiar for barne- og familiekontoret i Vestøy, og omsorgsleiaren i Nordøy.

Vi ser at ingen av desse fire kontora har delt arbeidsoppgåvene slik at nokon spesialiserer seg på nokon oppgåver, - dei jobbar etter generalist-modellen. Ved å spesialisere seg, kunne til dømes nokon ta meldingssakene og undersøkingane i samband med det, medan andre tok ansvar for hjelpetil-tak eller omsorgstiltak. I Nordby har dei drøfta om dei burde ha meir spesia-lisering, men har vurdert det slik at dei er for få til at det er hensiktsmessig. Fordelane ved spesialisering, slik barnevernsleiaren ser det, er at dei tilsette kunne få betre kompetanse på nokon områder, og det trengst sidan oppgå-vene er kompliserte og krev mykje kunnskap. Nokon kunne ha tatt ansvar for å ta imot meldingar, mens andre kunne ta økonomisaker, og andre igjen

hjelpetiltak. Ulempene med spesialiseringa er at det kan bli for lite kontakt og samarbeid mellom dei einskilte gruppene. I Nordby har dei likevel prøvd å ta omsyn til dei tilsette sine interesser og erfaring, slik at dei som til dømes er flink til å jobbe med ungdom, får slike saker. Ved barnevernkontoret i Nordøy har dei også drøfta om dei skulle spesialisere seg, slik at nokon tok ansvar for oppfølging av vedtak og andre tok oppfølging av fosterheimsplassering osv. Ein av barnevernkuratorane meiner at dette ikkje ville fungert fordi dei er så få. Når dei berre er tre, må alle kunne gjere alt.

Utifrå argumenta som vert brukt i Nordby og Nordøy kan det sjå ut til at større kontor med mange tilsette kunne ha nytte av ein meir spesialisert inndeling av oppgåvene ved kontoret. Dei tilsette i desse kommunane meiner at ein spesialisering kunne vere ein fordel, fordi dei då kunne få betre fagkunnskap på fleire ulike felt. Utifrå denne tankegangen, kan vi sjå det slik at desentraliserte og sonedelte helse- og sosialtenester som mange store kommunar har, heller ikkje gjev gode føresetnader for spesialisering. På den andre sida kan det sjå ut til at små kontor og soneinndeling gjev betre høve for meir integrerte tenester, og at dei arbeider etter generalistmodellar. Dermed har ein også større moglegheiter for å ha meir heilskapleg oversikt over både saka og kva tiltak ulike instansar kan bidra med. Spesialisering ved kontora vil kunne forsterke dei koordineringsproblema som etatsinndelinga i kommunane har ført med seg.



## **7.5 FRÅ MELDING, TIL "INNTAK" OG TILTAK**

I denne delen skal vi sjå på korleis dei tilsette i barnevernet i dei fire kommunane arbeider med sakene; korleis dei handterer dei etter at dei har fått meldingane og vurderer om dei skal jobbe vidare med dei, såkalla "inntak". Vidare ser vi på korleis dei kjem fram til kva slags tiltak dei skal sette i verk, og fordelinga av dette arbeidet.

Meldingane om ei barnevernsak kan kome direkte til barnevernet frå andre instansar, t.d. politiet, eller frå privatpersonar, t.d. foreldre. Meldingane kan også kome til barnevernet etter at dei har vorte drøfta anonymt anten ved direkte kontakt med barnevernet, eller i basisteam. Basisteam er eit forum der barnevernet har jamlege møter med skular og helsestasjon for å gje informasjon, drøfte saker anonymt, eller konkrete samarbeidssaker dersom foreldra har gitt samtykke.

I dei to største kommunane; Vestby og Nordby, er det barnevernet som tek imot alle meldingane, og fordeler sakene på dei einskilte saksbehandlarane. I Nordby fortel gruppeleiaren at det er ho som gjer vurderingane av om dei skal jobbe med ei sak eller henlegge den. Dette skal ho gjere innan ei veke, slik lova seier. Dersom ho vurderer det slik at dei skal jobbe med saka; "ta den inn", vert saka sendt til ein av saksbehandlarane. Etter at ein saksbehandlar har starta arbeidet med ei sak og vurdert det slik at dei bør sette i verk hjelpetiltak, kan saksbehandlaren innkalle til møte i ei ansvarsgruppe saman med andre instansar som kan bidra med tiltak. I desse ansvarsgruppene møter barna, foreldre, og andre instansar for å finne ut kva

tiltak ein skal sette i verk. Dersom saka er meir alvorleg, og det er snakk om omsorgssvikt og omsorgstiltak, vert saka utgreidd ved barnevernkontoret. Dersom det er ei sær saksbehandling, eller dersom ei sak skal opp til Fylkesnemnda, kan dei vere to saksbehandlarar på saka, men elles jobbar dei aleine med saka. I Vestby arbeider dei om lag på same måten. Ein av kuratorane fortel at dei oppretter ansvarsgrupper når dei byrjar å jobbe med ei sak, og at det ofte kan vere ganske store møter med mange involverte instansar og partar. Det er ofte barnevernet som leier møta, - *"eller læreren, dersom saka e mest derfra"* - som ho uttrykkjer det.

I dei kommunane der dei har oppretta tverrfaglege hjelpetenester, kan meldingane også gå direkte dit. På grunn av teieplikta kan ein ikkje ta opp ei sak i hjelpetenesta utan at foreldra har gitt samtykke til det. Leiaren for barnevernet i Nordøy fortel at når barnevernet får tilmeldt ei sak og dei ynskjer å diskutere den med andre frå hjelpetenesta, ber dei foreldra om at dei melder barnet til hjelpetenesta. Hjelpetenesta møtest om lag kvar 14. dag eller etter behov, til såkalla "inntaksmøte", for å fordele sakene. I nokon saker vert det sett i gang einskildtiltak frå ein av instansane på bakgrunn av eit slikt møte, men som oftast vert det oppretta ei ansvarsgruppe. Sjølv om det ikkje vert oppretta ei ansvarsgruppe til eit barn, kan barnevernet bli tilkalla til møter om saka dersom ein instans har satt i gang tiltak. Barnevernleiaren i Nordøy fortel det slik:

*"Dersom de har jobba ei stund med tiltak for eksempel i skolen, og de ser at dette ikkje går, og de ser at de bør ha støttekontakt, kan de*

*innkalle oss. ... De innkaller til møte på skolen,- eller kor de har møtan, og de diskutere selvsagt med foreldran om de e enig i dette, og så kan vi komme på banen. Det e en veldig OK måte å gjør dette på, for foreldran ser jo at vi e jo ikkje der og heng over de, - men har de bruk for oss, så blir vi kontakta."*

I Vestøy kommune gjer dei "inntaket" på ein liknande måte som i Nordøy, men her kallar dei forumet for "samordningsteam", som er eit avdelingsleiarforum med ein person frå pedagogisk-psykologisk- teneste, leiande helsesøster og sosialeiar. Dei har møter ein gong for veka, der dei sakene som er meldt til dette teamet vert drøfta. I dei sakene dei skal jobbe vidare med, vert det oppretta ei ansvarsgruppe med ein hovedkontakt som arbeider vidare med saka. Sjølv om foreldra ikkje gir samtykke til at saka blir behandla i samordningsteamet, kan barnevernet verte involvert i samarbeid om saka. Det kan skje dersom t.d. psykologen har fått tilmeldt ei sak til den pedagogisk-psykologiske tenesta, og foreldra ikkje vil melde barnet til samordningsteamet, og ho likevel vil innkalle barnevernet til møte fordi ho meiner at dette er ei barnevernsak. Ho seier då frå til foreldra om dette, og dei har møter med barnevernet.

I tillegg til at barnevernsakene vert drøfta i inntaksmøte, ansvarsgrupper og i einskildmøte, vert sakene også gjennomgått ved barnevernkontora. Dei drøftar sakene som dei einskilde saksbehandlarane har, det vert gitt råd og rettleiing, og ein drøftar arbeidsdeling og den vidare gangen i saka. På det saksbehandlarmøtet eg fekk vere med på i Nordøy, diskuterte dei fire

saker. Kuratoren som hadde saka fortalde dei andre ved kontoret korleis saka hadde vorte handtert, og tiltak som hadde vorte sett i verk. Leiaren kom med spørsmål og kommentarar, og den andre kuratoren deltok også i drøftingane dersom ho hadde relevante opplysningar. Drøftingane gjekk på om barneverntiltak var relevant; om det var barnevernet sitt ansvar, kva problemet var, kva tiltak som verka fornuftig, og korleis dei burde jobbe vidare med saka. I ei av sakene var dei einig i at det eigentleg ikkje var ei barnevernsak, men sidan hjelpetenesta ville ha førebyggjande tiltak på barnet hadde dei blitt innkalla til møte. I ei anna sak drøfta dei kva andre tiltak frå andre instansar som kunne vere nyttig, mellom anna om sosialkontoret og trygdekontoret kunne hjelpe, og på den bakgrunn vart dei einige om å melde saka til hjelpetenesta.

Denne gjennomgangen og samanlikninga mellom fire kommunar syner at i arbeidet med einskildsaker samarbeider barnevernet med mange andre instansar på ulike måtar. Samarbeidet kan skje i **hjelpetenesta**, som er eit overordna samarbeidsforum som to av kommunane har. **Basisteam** eller soneteam er eit samarbeidsfora som gjerne er knytt til skulane, der hensikten er å gje meir generell informasjon, verte kjent og drøfte saker anonymt. Av dei fire kommunane i denne undersøkinga, er det berre ein kommune som har dette no, men ein annan kommunane hadde hatt det tidlegare. **Ansvarsgrupper** er eit fora som er samansett av ein person frå kvar av dei instansane som har ansvar for tiltak for ein klient. I gruppa vert ein einig om tiltak og tidsplan for desse, og plan for møta. Slike ansvarsgrupper er vanleg i

barnevernet i alle dei fire kommunane. I tillegg til desse faste møta, kan barnevernet vere med på **einskildmøte** for å drøfte strategiar for ein klient.

## 7.6 MEIR OM SAMARBEIDSFORA

Eg skal gå nærare inn på dei mest brukte samarbeidsfora; hjelpetenesta og ansvarsgrupper. Vi skal først sjå litt nærare på **hjelpetenesta**, - eller samordningsteam, som det vert kalla i Vestøy. Det er dei to minste kommunane som har oppretta hjelpetenester eller liknande, der representantar frå ulike tenester innan helse- sosial- og omsorgssektoren samarbeider om å vurdere meldingar og tiltak. Grunnen til å opprette slike arenaer, er at det skal fremme heilskapelege vurdering og hjelp til brukarane. Ved både Vestøy og Nordøy er dei tilsette ved barnevernet positive til denne arbeidsmåten. I Nordøy har dei nettopp teke opp att denne arbeidsforma, etter at den ikkje hadde vore i funksjon nokre år. No ser dei fram til å verte samlokalisert, fordi dei ser at den fysiske avstanden gjer samarbeidet, - og særleg den uformelle kontakten, unødvendig tungvint. Ved å ha ei hjelpeteneste der vurderingane av meldingane vert gjort i fellesskap, kan dei andre instansane kome raskare med i tiltaksarbeidet.

Leiaren for samordningsteamet i Vestøy, som er psykolog og arbeider i den pedagogisk-psykologiske tenesta i kommunen, fortel at bakgrunnen for at samordningsteamet vart oppretta, er at barna skal få eit heilskapleg tilbod. Det er difor viktig, meiner ho, at dei ulike instansane som kjem i kontakt med barn som treng hjelp, motiverer foreldra til å samtykke til at dei

behandlar saka i samordningsteamet. Dersom foreldra ikkje samtykker til dette, er det den instansen som fekk meldinga som har ansvar for den vidare handlinga. Psykologen meiner at det har vore problem med å få dei andre instansane til å melde sakene til samordningsteamet, - særleg synes ho at helsestasjonen er lite flink til å gå vidare med saka. Ein av barnevernkonsulentane i Vestøy, med erfaring frå barnevernsarbeid i ein større bykommune, meiner at samordningsteamet fungerte altfor uformelt tidlegare. Dei var ikkje sikker på kva oppgåvene i teamet skulle vere, og det var altfor mykje urelevant informasjon, og av og til sladder, som kom fram på møta. Ambisjonane frå leiinga om kva samordningsteamet skulle gjere var svært stor, og det var ikkje alle instansane som fylgde opp alle ideane frå leiinga. Ho viser mellom anna til tiltaksplanar for kvart barn, som dei har tradisjon for å lage i barnevernet, vart boikotta frå dei andre instansane. Dei har arbeidd for å rydde opp i dette, og ho meiner at teamet fungerer bra no. Dei skal ta seg av einskildsaker, og dessutan arbeide med førebyggjande tiltak for barn og unge. Ho har inntrykk av at dei andre instansane kvier seg for å melde saker til hjelpetenesta fordi dei då bryt tilliten til foreldra. Helsesøstera i kommunen har klart gitt uttrykk for at ho er skeptisk til barnevernet, og at ho kvier seg for å melde saker. Barnevernkonsulenten meiner at det er nettopp for å unngå å bryte tilliten til foreldra at det er viktig at ein informerer foreldra om at ein melder til barnevernet. Når sakene ikkje vert meldt til barnevernet, vert sakene så mykje meir alvorleg enn dei treng å vere.

**Ansvarsgrupper** er det andre samarbeidsforumet som vart nemnt i samband med saksbehandling, og som vi skal sjå nærare på. I alle dei fire kommunane er det vanleg å opprette ansvarsgrupper i samband med saker, og der kan både foreldre og barn delta, i tillegg til dei ulike instansane som skal gje hjelp. I Vestby vert det nemnt at desse møta kan bli ganske store, men dei held likevel fast på dette som ein arbeidsform. I Vestøy derimot, ser det ut til at hjelpetenesta og ansvarsgruppene går over i kvarandre, og ansvarsgruppene er små, fordi dei er så få tilsette ved dei ulike instansane. I denne kommunen vert det også nemnt av ein av kuratorane, at samarbeidet kunne bli for uformelt, og at det difor var ein fordel at foreldra var med på møta. Ho synes å merke at møta vart meir formelle og saklege då.

I Nordby fortel dei om ansvarsgruppene at dei vert oppretta etter behov, og at dei avtaler møteplan etter behov. Sidan vedtaka er tidsavgrensa, gjerne til om lag eit år, varer ansvarsgruppene i eit år om gangen, før dei vert evaluert. Medlemmene i gruppa kan endre seg dersom tiltaka vert endra, men teoretisk kan ansvarsgruppene vare til barnet er 18 år. Det er barnevernet som har hovudansvar for ansvarsgruppene, slik dei ser det i Nordby, og det meiner dei er i tråd med modellen for ansvarsgrupper. Det er dei som må fatte vedtak om barneverntiltak, og vurdere og evaluere tiltaket. Dette skjer i samarbeid med andre, men det er ofte barnevernet som tek initiativ til dette i ansvarsgruppene. Barnevernleiaren i denne kommunen ser det som viktig at dei tilsette i barnevernet vurderer kritisk kva dei brukar tid på, fordi dei vert pressa frå andre instansar til å følgje opp barna meir.

Frå Nordøy fortel dei om ansvarsgruppene at både barnevernet eller andre instansar t.d. skulen kan ha ansvar for desse. Dei vurderer arbeidet i gruppene heile tida, og har gjerne ei oppsummering før sommarferien, og vurderer om gruppa skal halde fram til hausten. Spørsmålet om kven som skal ha hovudansvar vert teken opp på inntaksmøtet. Ein av kuratorane i Nordøy fortel at det kan vere:

*".. den som har ansvar for tiltakan eller det kan vere oss, eller den som har best kontakt med familien og som kjenne familien, - og som kanskje har tilmeldt dem også. Så det blir en av de i hjelpetjenesten som blir ansvarlig."*

Ei av dei andre kuratorane fortel om vurderingane av behovet for ansvarsgrupper, at det er særleg i alvorlege saker og når det er fosterheimplassering, at dei har langvarige ansvarsgrupper, som kan vare til barnet er 18 eller 20 år. På dei tre åra ho har jobba ved kontoret, har ho aldri vore med på å legge ned ei ansvarsgruppe. Ho fortel også at dei diskuterer nytten av møta på kvart møte, og at det pågår ein evaluering heile tida.

Utifrå opplysningane frå informantane om hjelpetenester eller samordningsutval, og ansvarsgrupper, er dei oppretta for å få til meir heilskapelege vurderingar av og tiltak for ei sak. Der er imidlertid formelle grenser for kva som kan takast opp i slike fora, slik at foreldra må gje samtykke på førehand dersom ei sak skal behandlast på tvers av etatar. Hjelpetenestene verkar å vere eit samarbeidsorgan som gjev høve til eit omfattande samar-



beid, fordi samarbeidet skjer tidleg i fasen, og med mange instansar til stades, - det er eit "breitt" samarbeid. Ansvarsgruppene er oppretta fordi dei instansane som er involvert skal kunne koordinere arbeidet best mogeleg, og det er dermed berre dei som vert vurdert som involvert eller naudsynt, som er med, - det vert eit "smalare" og meir praktisk retta samarbeid.

Når vi samanliknar mellom kommunane, ser det ikkje ut til å vere så store forskjellar i måten dei ulike samarbeidsorgana verkar på, dei har mange like erfaringar, men også nokon særskilte forhold. Dei tilsette ved barnevernkontora i alle kommunane var positive til at samarbeidsforaa var oppretta, og såg nytten i meir samarbeid. I to av kommunane, dei to Vestlandskommunane, nemnte også at det var bra å formalisere samarbeidet, slik at det ikkje var så mykje usaklege og irrelevante ting som kom opp på møta.

## **7.7 OPPSUMMERING**

Eg vil oppsummere denne delen ved å syne til den formelle organiseringa, det formelle samarbeidet og dei tilsette ved barnevernet i ein tabell. Vi ser at alle barnevernkontora opprettar ansvarsgrupper i arbeidet med ei sak, dersom dei føresette godtek det. I dei små kommunane skjer den generelle koordineringa på eit høgare nivå enn ved dei store kontora, der det er kontorleiaren som deltek på etatsleiarmøte og/eller planarbeid. Ved dei små kontora er ikkje samarbeidsfora så mange ulike typar som ved dei større kontora, og dette seier vel noko om at problemkomplekset er større og det er fleire potensielle samarbeidspartnarar i dei større byane.

Kommune	Etatstilknyping	Samarbeidsfora	Tilsette
<b>Vestøy</b>	Barne- og familiekontor Barne-og-ungdomsteneste (BUT) med samordnings-team (avdelingsleiarforum)	Ansvarsteam Samrådningsmøte med alle tilsette i BUT	Barne-vernsléiar 2 kuratorar
<b>Nordøy</b>	Oppvekstetaten m/ leiar-gruppe Hjelpeteneste (inntaks-og koordineringsmøte)	Ansvarsgrupper Tidlegare: basisgrupper Jevnleg samarbeid med andre barnevernkontor	Barne-vernsléiar 2 kuratorar
<b>Nordby</b>	Helse- og sosialetaten Delt i to distrikt i undersøkingsperioden	Ansvarsgrupper Basisteam (m/ skulane) Oppvekstforum Prosjektgrupper Planleggingsarbeid	Barne-vernsléiar/ kontorleiar Gruppeleiar 5 kuratorar
<b>Vestby</b>	Helse- og sosialetaten Delt i mange bydelar	Ansvarsgrupper Prosjektgrupper Faste møter m/ sosial-kontor, helsestasjonen og politiet Planleggingsarbeid	Barnevern-leiar/ kontor-leiar Konsulent m/ utadkontakt 4 kuratorar

Dersom vi ser dette i lys av tala frå Kommunal Monitor i førre kapittel, ser vi at **Vestøy** har mange barn i tiltak pr.1000 innbyggjarar under 18 år, men dei har også mange årsverk, både pr. barn i tiltak og pr.1000 barn under 18 år. Eg antok utifrå dette at dei har kapasitet til å arbeide førebyggjande, og dette ser ut til å stemme med opplysningar i dette kapitlet, ved at kommunen har satsa på samordningstiltak og førebyggjande arbeid. Det ser også ut til at dei klarer å fange opp problem, og setje i verk tiltak for barna.

**Nordøy** har mange barn i barneverntiltak, men få tilsette pr. barn, og dei har ikkje så mange årsverk pr.1000 innbyggjar. Utifrå dette antok eg at dei måtte prioritere sakshandsaming, og ikkje hadde kapasitet til mykje fø-

rebyggjande arbeid. Frå informasjon i dette kapitlet ser vi at dei har ansvarsgrupper, men at dei måtte legge ned arbeidet med basisgrupper, sjølv om dei såg mange positive effektar ved desse. Inntrykket av at dei tilsette ved barnevernkontoret i denne kommunen har det hektisk, ser ut til å verte bekrefte.

**Nordby** har færrest barn i tiltak pr.1000 innbyggjar, men likevel mange årsverk pr. barn i tiltak, og har store driftsutgifter. Frå informasjon i dette kapitlet ser vi at dei både har ansvarsgrupper, basisgrupper og oppvekstforum, så det ser ut til at dei har eit omfattande samarbeid og mykje førebyggjande arbeid, som kan vere det som dreg ressursar i denne kommunen.

**Vestby** har fleire barn i tiltak pr. 1000 innbyggjar enn Nordby, men like mange tilsette, og større driftsutgifter. Informasjon frå dette kapitlet viser at dei arbeider i basisgrupper, har faste møter med nokon av dei andre instansane, og mange informasjonsmøtar og prosjektgrupper. Det ser ut til at dei brukar mykje tid på samarbeid om konkrete saker, generell informasjon og førebygging.

Samanlikna med dei små kontora, ser vi at dei store kommunane har forholdsvis færre barn i tiltak, men har fleire tilsette og brukar meir ressursar enn dei små kontora. Noko av dei større utgiftene kan skuldast stor-driftsulemper ved kontora. Personellressursane kan mellom anna ha samanheng med kommunane sin satsing på dette området, og at det er meir koordineringsarbeid som skal til i større kommunane enn små.

I neste kapittel skal eg gå nærare inn på kva erfaringar dei tilsette har med samarbeidet, og nyttar mest intervjusvar som eg har systematisert og bearbeidd i lys av spørsmåla frå problemstillinga.

## **8 ERFARINGAR MED SAMARBEID**

I dette kapitlet skildrar eg samarbeidet om barnevernet i dei fire kommunane ved å syne til svara frå intervjuar av dei tilsette i dei fire kommunane. Det er ikkje representative erfaringar som kjem til uttrykk på denne måten, men erfaringar frå dei ulike kommunane som kan synleggjere sentrale sider ved samarbeidet og samarbeidsprosessane. Det er dei tre hovudspørsmåla i problemstillinga eg gjev svara på her, og desse spørsmåla vert brukt som premiss for kronologien på tema, slik at eg ser først på korleis dei samarbeider, så på kvifor dei samarbeider, og til slutt på kva effektar dei ser av samarbeidet. Eg kommenterer svara og gjev ei oppsummering av hovudtrekk undervegs og til slutt.

### **8.1 KORLEIS SAMARBEIDER AKTØRANE OM BARNEVERN?**

Det første hovudspørsmålet er korleis dei tilsette i barnevernet samarbeider med andre instansar, - korleis samarbeidsprosessen skjer. Eg har undersøkt dette ved å sjå på korleis dei organiserer samarbeidet i formelle samarbeidsorgan, slik det også kjem fram i forrige kapittel, men har no meir fokus på dei tilsette sine erfaringar med dette samarbeidet. Eg vil også fokusere på det uformelle samarbeidet; kva form dette kan ha, og kva erfaringar dei til-

sette har med dette. Eg vil undersøke kva som fremmer og hemmar samarbeid, og kva betingelsar der er for samarbeidet.

### **8.1.1 Formelt og uformelt samarbeid**

Alle kommunane har eit omfattande formelt samarbeid med instansar i kommunen, i fylkeskommunen og med andre som har ansvar for barn. Det eg definerer som formelt samarbeid, er det som er planlagt og fastsett gjennom møtetider og faste rammer, og med eit bestemt mål. Det uformelle samarbeidet kan skje ved at ein tar ein telefon eller prates over lunsjen. Her kan det likevel vere nyansar, som t.d. at lovpålagt samarbeid kan vere at andre instansar har opplysningsplikt, men at det likevel ikkje er bestemt når og med kven barnevernet skal samarbeide. Møter kan vere formelle ved at dei er planlagt og det vert skreive referat, men kan vere oppretta på bakgrunn av tilfeldige spontane idear og ikkje på bakgrunn av formelle plandokument. I Vestby har dei mange møter, men ein av konsulentane seier likevel:

*”Det er et stort behov for samordning, - samarbeidet er tilfeldig og personavhengig.”*

Sjølv om dei har samarbeid med mange instansar som kvar for seg kan vere formelt nok, verkar det likevel som at samarbeidet vert oppfatta som lite planlagt og ikkje styrt etter eit overordna felles mål.

Ein av dei formelle samarbeidsformene er **planarbeidet** i kommunane, som både kan gå på barnevernstiltak, men også organisering av tenestene. Dei største kommunane har eit meir omfattande planarbeid saman med mange ulike instansar, enn i dei mindre kommunane. Dette har samband med at dei store kommunane har mange saker og mange andre instansar som ein skal planlegge tiltak saman med, og at sakene er komplekse. I dei store kommunane skjer planarbeidet ved barneverntenesta, medan i dei små kommunane vert planlegging omkring organisering gjort på overordna nivå og planar om tiltak vert innlemma i meir generelle planer. Dette har også med storleiken å gjere, og at barnevernet i dei store kommunane er ein eigen sektor med eigen administrativ leiar, medan barnevernet er lagt under andre avdelingar og består av nokre få kuratorar i dei små kommunane.

I dei to store kommunane, og særleg i Nordby, skjer noko av det formelle samarbeidet gjennom særskilte **prosjekt** for særskilte grupper. Dette kan t.d. vere småbarn, jenter eller ungdom som har felles problem. Dette er prosjekt som er tidsavgrensa, og starta på bakgrunn av særskilte problem eller behov. I småkommunane har dei ikkje oppsamling av problem eller behov på denne måten, og arbeidet med tiltak skjer mest gjennom handsaming av sakene individuelt. I kommunane har dei også **einskildmøte** med ulike instansar, og det ser ut til at der ein ikkje har jamlege møter, kompenserar ein med einskildmøte. Dette kan t.d. vere møter med skular eller barnehagar for å opplyse om barnevernet og orientere dei om meldeplikt og saksgang. Når vi samanliknar mellom kommunane, ser storleik ut til å bety

noko for samarbeidet på overordna nivå ved at dei større barnevernkontora vert meir innlemma i planarbeid omkring organisering, og ved at dei store kontora har meir prosjektarbeid og samarbeid om dette.

I dei to småkommunane har dei oppretta **tverretatlege hjelpetenester**, med fellesmøter for å fordele saker til dei ulike instansane, dersom dei ikkje kjem direkte til barnevernet. I dei store kommunane har dei ikkje slike fellesfora med andre instansar, og sakene kjem direkte til barnevernet. I ei av småkommunane; Vestøy, har dei også jamlege fellesmøte i hjelpetenesta om meir generelle tema. Dette er eit av dei særskilte tiltaka for å få til betre samordning, og fremme positive haldningar til samarbeid. Leiaren for Barne- og familiekontoret fortel:

*”I tillegg til samlokalisering, planer og uformelle samrådningsmøte, er prosjekttenking en strategi for å rive ned sektorgrenser, og vi har også vore bevisst på å rekruttere folk som er positiv til samordning. Ambisjonen er den etatsfrie kommunen, og å rive med sektorgrenser. Alle dei tilsette jobber i Barne- og ungdomstenesta, og ikkje i ulike faggrupper, og dette skal vere et symbol. Etterutdanning og seminar er tiltak som skal bedre på samfølelsen.”*

I denne kommunen har dei satt fokus på samarbeid, og vi ser at dei har gjort det ved å ha mange ulike formelle og uformelle strategiar.



I Nordby har dei **basisteam**, som er ei formell samarbeidsform som skulane har ansvar for, og der også helsesøstera ved skulen møter. Basisteamet er oppretta for å kunne arbeide meir førebyggjande, gje informasjon til dei andre instansane og drøfte saker anonymt, som nemnt ovanfor. Sjølv om basisteamet er eit formelt fora, er arbeidet som skjer der meir uformelt ved at dei t.d. har anonyme drøftingar. Erfaringar frå barnevernet si side med dette samarbeidet er at det skaper betre grunnlag for samarbeid, fordi dei vert betre kjent med kvarandre og at barnevernet ikkje lenger er så skremmande. Men dette er gjerne meir ein bieffekt enn planlagt. Som leiaren ved barnevernet i Nordby seier det:

*”Vi samarbeider ikke fordi vi synes det er hyggelig å være sammen. Det har vi ikke tid til. ...Effekten er at vi blir kjent med andre hjelpeinstanser og hvilke personer som er nyttige. Da er det lettere å ta kontakt over landegrensene, - mellom de ulike tjenestene. Det er lettere å bli kjent og skape kontakt.”*

Som nemnt ovanfor, hadde dei noko liknande som dei kalla **soneteam** i Nordøy tidlegare, og ser positive verknader av dette samarbeidet sjølv etter at det er nedlagt, fordi dei tilsette kjenner kvarandre betre og tar lettare kontakt enn før.

I Vestby har dei mykje formelt samarbeid, men ikkje så mange basisteam:

*”Vi vil ikke ha for mange faste møter, - det tar for mye tid.”*

I denne kommunen har dei mange prosjekt og møter med andre institusjonar, men vil ikkje ha for mange slike, sjølv om dei ser behov for å kunne informere meir om barnvernet.

*”Vi oppfordrer stadig til at de skal ta anonyme drøftinger.”*

*”Dette er for lite brukt. Her er det terskler”.*

Dei har inntrykk av at det er vanskelig for tilsette ved dei andre instansane å melde saker, og at vurderinga av om dei bør melde ei sak er individualisert. Dei meiner at denne opplæringa og vurderingane bør takast opp ved instansane. Sjølv om dei ikkje vil ha for mange møter, er dei oppteken av at kontakten mellom instansane skal vere formell, t.d. i samband med kva informasjon dei skal gje til ein lærer om tiltak for eit barn. Det kan vere viktig for læraren å få informasjon slik at han kan gjere ein god jobb. I fellesintervju med to konsulentar seier dei om dette:

*”Når andre melder saker til oss og ikke får informasjon tilbake, blir de frustrert. Taushetsbestemmelsene setter begrensninger.”*

*”De får den informasjonen som er nødvendig, f.eks. at det er satt i gang tiltak på grunn av vanskelige hjemmeforhold, - men trenger ikke vite detaljer.”*

*”En måte å gjøre dette på, er på møter med foreldre og skolen, der foreldrene selv kan gi den informasjonen de ønsker.”*

*”Vi har erfaring med at det er best med åpenhet.”*

*”Folk er nysgjerring, og de trenger ikke vite alt. Det vil stå i tiltaksplanen hvem som skal gjøre hva, og noe av denne informasjonen er tilgjengelig for alle. Vi blir slitne av mas om ting.”*

*”Folk letter sitt eget trykk.”*

Det ser ut til at tverretatlege samarbeidsordningar som basisteam eller soneteam fungerer godt som avskrekking av barnevernet og fremmer samarbeid ved at instansane vert kjend med kvarandre. Til trass for gode erfaringar med slike samarbeidsmøte, vel ein likevel i Nordøy å ikkje ha slike lenger. I Vestby har dei heller ikkje slike møter jamleg. Det er ikkje denne type samarbeid dei prioriterer når dei har kapasitetsproblem, men heller samarbeidet om handsaming av brukarane.

Ein samarbeidsmåte i den einskilte sakshandsaminga er å opprette ei tverrfaglig **ansvarsgruppe** rundt eit barn, og det gjer dei i alle kommunane. Ansvarsgrupper er dessutan noko som andre instansar også set i gang, - det har vorte ein arbeidsmåte for mange typar instansar. Dersom det er behov for tverrfagleg samarbeid i ei barnevernsak, og foreldra samtykker, kan ein opprette ei gruppe med fagfolk som har ansvar for tiltak for dette barnet. Ansvarsgruppene er ein måte å samarbeide på som gjer det meir formelt.

Ein av konsulentane i Nordøy seier det slik om kvifor dei vil formalisere samarbeidet:

*”Det er for å ivareta rettssikkerheten for barn og foreldre, - det skal være formelt avklart hvem vi samarbeider med, der er lover som regulerer dette, - taushetsplikt, - vi kan ikke samarbeide med ulike instanser uten å ha samtykke med foreldrene, - utenom å diskutere dette anonymt. Dersom vi har behov for å diskutere saker med andre, anbefaler vi at foreldrene tilmelder ungene til hjelpetjenesten, slik at vi kan ha et formelt samarbeid. Vi kan kun ha uformelt samarbeid med andre dersom de anonymiserer saka, - og da er det gjerne råd og drøftinger for å få tips.”*

Barnevernet kan også verte innkalla i ansvarsgrupper som andre instansar har i ei sak, men utan å vere fast medlem i gruppa.

*”Det er en veldig OK måte å gjøre dette på, for foreldra ser jo at vi ikke er der og heng over skuldrene på dem, - men har de bruk for oss så blir vi kontakta”.*

Ein av kuratorane i Vestøy fortel at ho meinte at samarbeidet med dei andre instansane ofte blei for uformelt, og koplar dette til at kommunen er så liten:

*”... Det jeg merker mest er de små forholdene i kommunen og på jobben, som gjør at jeg vil være mer formell enn det de andre er. I starten jobbet jeg med å få forståelse for at arbeidet måtte være mer formelt. Jeg mener at faggruppen tok opp saker på en slik måte at*

*det ikke var i tråd med taushetsplikten. Det var mye sladder. På grunn av de små forholdene i kommunen, vet jeg om de fleste barna, og kan koble saker. Derfor er det også en fordel å være mer formell i jobben. Dersom en sak blir undersøkt kan foreldrene være med, og foreldrene kan være med på fellesmøter dersom vi skal vurdere tiltak for barna.”*

Det formelle samarbeidet mellom dei som arbeider med barnevernstiltak er omfattende og er utforma på mange ulike måtar. Dei mest vanlege formelle samarbeidsformene ser ut til å vere tverretattelege **basisteam** eller tilsvarande, - der dei mellom anna kan drøfte bekymringssaker anonymt, og **ansvarsgrupper** der ulike instansar som har ansvar for tiltak møtes for å bestemme tiltak og fordele ansvar. Det ser ut til at ein på ei side ikkje vil ha for mange formelle samordningsfora fordi det tar mykje tid. Men ein etterlyser også meir systematikk og samordning. Det uformelle samarbeidet kan innebære at det kjem fram for mange urelevante forhold, og ein formalisering, - særleg i møter der foreldra/føresette også er med, gjer at møta vert meir saklege. Det uformelle samarbeidet består mykje av at tilsette ved andre instansar ringer for å snakke om eit barn dei er bekymra for. **Telefonkontakt** er også vanleg i undersøkingsfasar, der barnevernet får informasjon frå ulike instansar som har hatt med barnet å gjere.

Det ser ut til at samarbeidet for å få til tiltak for barn vert prioritert og lagt til formelle samarbeidsorgan, medan det formelle samarbeidet for

meir førebyggjande omsyn og for informasjonsutveksling vert nedprioritert når det er knapt om tid. Oppretting av formelle samarbeidsorgan har hatt ønska effekt der det har fungert, og dei tilsette ser at også dei meir førebyggjande samarbeidsfora har effekt på samarbeidet om tiltak. Dei formelle ordningane har fremma samarbeidet, og det ser ikkje ut til at auke i det formelle samarbeidet minkar det uformelle;

*”Det blir ikke noe mindre,. Det er lettere å ta kontakt når du kjenner folk, - når du får et nettverk.”*

Det vert kommentert frå ein informant at organisasjonsgrenser skaper samarbeidsbarriærer. Det ser likevel ikkje ut til at omorganisering av tenestene i kommunen får så stor innverknad på samarbeidet. Informantane har inntrykk av at dei andre instansane som ikkje har tillit og kjennskap til barnevernet, tek lite kontakt, sjølv om dei er samlokalisert eller samorganisert. Vi kan tolke dette som at det ikkje går an å tvinge fram eit samarbeid med formelle ordningar, dersom det er skepsis og mistillit som er problemet. Samordning skaper også problem med at det kan bli utydelige grenser mellom instansane, og dette vert særleg viktig når det er ulike reglar for arbeidet.

I den kommunen dei hadde gått lengst i tverretatleg samordning, har dei opplevd problem med dette. Sosialleiar i Vestøy, der dei ville ha etatsfri kommune, har inntrykk av at instansane vil ha klare skiller, - særleg i barnevernet:

*”De vil har klare grenser for sin virksomhet. De vil ikke ha lapskaus”.*

Han viser også til den nye lova, som seier at barnevernet skal utrede saka på eiga hand, og få informasjon frå andre instansar etter behov. Han meiner også at dei er langt borte frå den etatsfrie modellen, men at dei er opptekne av å sikre behova til brukarane på tvers av faggrensene. Det er behova til brukarane som skal vere det koordinerande elementet.

Eit anna trekk ved den formelle sida ved organisasjonar og samarbeid, er plassering i stilligshierarkiet og kva ansvar som er tillagt der. I det konkrete arbeidet med brukarane er det den enkelte kurator som er med i samarbeidsfora, og ingen av informantane nemner problem i samband med posisjonen dei har i systemet eller ansvarsområdet dei har. I samarbeidet om planar og om organisering av instansane, ser ein meir effekt av organiseringa, sidan det er etatsleiarane i dei små kommunane og barnevernsleiarane i dei store kommunane som er mest med i denne type samarbeid. Det kan verke som at barnevernet i dei store kommunane vert sett på som sjølvstendige einingar, og at det difor er naturleg å ta med barnevernsleiarane i samarbeid om generelle og overordna tema. Barnevernet i dei små kommunane er meir innordna andre instansar, og det vert naturleg å ta med etatsleiarane på denne type samarbeid. Ein ser altså at organiseringa av kommunen innverkar på kva slags samarbeid dei tilsette ved barnevernet deltek i.

### 8.1.2 Erfaringar med andre instansar:

Barnevernet samarbeider med mange ulike instansar, både i kommunen og det som er på fylkesnivå.

Den Fylkeskommunale barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) ser ut til å vere i ei særstilling fordi det er 2.linje- teneste, og kan både vere ein fagleg ressursinstitusjon for barnevernet i tillegg til ein samarbeidspartnar i einskildsaker. Frå Nordøy fortel dei at BUP innkallar til årlege fellesseminar om tverrfagleg samarbeid. Frå Vestby fortel dei om samarbeid i sakshandsaminga:

*”Vi har et godt samarbeid med barnepsykiatrien. I perioder har det vært vanskelig å få barna inn til undersøkelser.”*

*”De tillater seg å være eksklusive med hvem de tar inn, mens vi ikke kan velge slik.”*

*”Det kan være at de vil ha interessante saker, eller de stiller krav om møtetid som barnevernet må følge opp dersom ikke foreldrene gjør det, og som blir umulig for oss. Eller det kan være at barna får behandling så seint at vi heller må prøve andre ting.”*

Dei andre instansane barnevernet har mest samarbeid med er tenester på kommunalt nivå; skulen, pedagogisk-psykologisk teneste, helsestasjonen og barnehagane, og erfaringane er varierte.



I Vestby seier dei det slik:

*”En av skolane er god å samarbeide med, - de har ekstra ressurser og en rådgiver som er energisk og lite i forsvar.”*

Frå Vestøy fortel leiaren for samordningsteamet:

*”Det som er det største problemet er å få meldingene frem. Det er lett for at sakene blir innenfor avdelingene og blir deres eiendom. Man har lett for å jobbe tradisjonelt og alle er ikke like glade i å samordne. Særlig gjelder dette helsestasjonene, - at de er lite flinke til å gå vidare med ting, og at de ikke melder saker. Skolen er rimelig kjapp med å rope hjelp, men de definerer ofte problemene som noe annet enn det de er.”*

Generelt sett meiner ho likevel at ho har god kontakt med dei andre instansane, - særleg etter at ho har opna for å ta imot anonyme drøftingar. Hennar inntrykk av at andre instansar, - og særleg helsestasjonen er skeptisk til samarbeid, vert bekrefta av barnevernkonsulenten:

*”Det er flest meldinger fra politiet og barnevernsvakta. De andre er skeptiske til barnevernet og kvier seg for å melde saker. Helsesøster har sagt dette klarest.”*

Erfaringane med samarbeidet med dei andre instansane varierer, men i det daglege arbeidet med einskildsaker ser det generelt ut til fungere bra.

Problem i samarbeidet vert forklart utifrå korleis dei andre instansane er, - at dei er skeptiske til barnevernet eller har for bastante oppfatningar om løysningane på eit problem. Frå dei andre skildringane av samarbeidet ser vi at dei også ser samarbeidsproblem i samband med at dei sjølve har teieplikt, og at dei er skremmande for dei andre fordi dei kan ta barna frå foreldra.

Når vi samanliknar kontaktmønsteret mellom kommunane, ser det ut til at barnevernet i ulike kommunar har ulik type kontakt med nokon instansar, - særleg ser vi dette i forholdet til Barne- og ungdomspsykiatrien. Vi ser at i små kommunar er dette også ein institusjon som dei samarbeider med for å få fagleg rettleiing, i tillegg til samarbeidet om einskildsaker. I større kommunar er den faglege rettleiinga ikkje så relevant. Vi kan tolke dette som at kompetansen og kanskje statusen ved dei ulike instansane påverkar samarbeidsforholda. Dette ser vi også når ein av storkommunane samarbeider med instansar i småkommunar, - dei vert vurdert å ha avgrensa kapasitet og kompetanse. Spesialiseringsnivået er altså ikkje berre avhengig av type oppgåver; - kor kompleks dei er, og profesjonaliseringsgrad hjå dei tilsette, men også av storleik på kontora. Det ser ut til at barneverntilsette hjå dei største kontora vert sett på som meir "spesialistar" enn dei i småkontor.

### **8.1.3 Er det berre barnevernet som tek initiativ?**

Barnevernet er avhengig av dei andre instansane for å få inn meldingar om barn, og for at tiltaka som desse andre instansane har ansvar for skal gjennomførast. Men barnevernet vert også vurdert som ein ressurs av dei andre,

fordi det er dei som har ressursar og lovheimel for å sette i gang tiltak. Frå Vestøy fortel sosialleiareren:

*”Barnevernet er de som kan iverksette tiltak. Man har snakket om at samordningen har vært styrt av at samarbeidspartnere har ønsket å få tilgang på ressurser som barnevernet har, - når en selv ikke kan gjøre noe”.*

Ei av kuratorane i Nordby seier det slik:

*”Jeg har noen ganger følt et enormt forventningspress mot meg fra skolen. Jeg har sagt av vi ikke kan trylle, men vi skal gjøre så godt vi kan.”*

Leiaren ved kontoret fortel:

*”Barnevernet er en utrolig etterspurt samarbeidspartner og vi bruker mye tid på dette. Vi samarbeider der vi mener det er behov, og vi kunne samarbeidet mer. ...Vi har jo en del midler, og kan sette i gang tiltak”.*

Ho seier også at det kan vere slik at dei andre instansane, for eksempel skulen, i lang tid har prøvd å ordne opp sjølv med ulike tiltak. Når dei sjølve har gitt opp, melder dei saka til barnevernet, og då er dei ikkje så tålmodig, men kan ønske at barnevernet ”hentar” ungen, og tar problemet bort frå dei.

I Vestby fortel dei to konsulentane:

*”Det kan skje at for eksempel helsesøster bestiller tiltak, som vi ikke godtar. Det kan vere ulike faglige vurderinger av konsekvenser.”*

*”For eksempel dersom skolen ønsker støttekontakt for hjelp til lekselesing, kan vi vurdere det slik at foreldrene heller burde være til stede om kveldene og ta seg av barnet, og vi vil sette i gang andre tiltak.”*

I Nordøy har dei ei sak der barnevernet er innkalla til samarbeidsmøte fordi eit barn treng barnehageplass. Barnevernet er ikkje sikker på om dette er ei barnevernsak, fordi det krev at det er ein barnevernfagleg grunn til problema, og to av kuratorane fortel:

*”Det ligg en del saker i gråsonen, og det er ikke alltid vi kan hjelpe. Det er store forventninger til hva barnevernet kan gjøre, og vi må innrømme at det ikke er alt vi kan gjøre noe med.”*

*”Jeg merker det barnevernfaglige fokuset når vi mottar bestillinger, - den barnevernfaglige vurderingen kan vere annerledes enn det de andre forventer at vi skal gjøre.”*

Forholda omkring samarbeid om barnevern er ikkje eintydig, men samarbeidet ser generelt ut til å vere omfattande. Barnevernet vil ha formelle meldingar, og ser at uformelt samarbeid og kjennskap aukar meldeom-

fanget. Det kan likevel verte for uformell kontakt, som gjer at barnevernet får høyre for mykje sladder, og teieplikta vert broten. Formalisering av samarbeidet med foreldra som deltakarar, gjer møta meir saklege. Barnevernet har ansvar for å koordinere tiltak, og dei fleste erfaringane er at ansvarsgruppene fungerer bra. Men andre instansar tek også initiativ til samarbeid med ”bestilling” av tiltak dei veit at barnevernet har ressursar til å gje, men som ikkje alltid barnevernet er eining i er ei barnevernsak. Samarbeidet er med på å orientere om kva barnevernet kan gje av hjelp, og gjere forventningane til dei meir realistiske. Dette gjeld også eit meir realistisk syn på kva som skal til for at barna vert teken frå foreldra. Barnevernet tek initiativ til samarbeid, men det ser ut til at dei andre instansane tek initiativ til samarbeid både når dei ser at dei treng hjelp frå barnevernet i einskildsaker og til generelle orienteringsmøte.

#### **8.1.4 Tverrfagleg samarbeid**

I tverrfagleg og tverretatleg samarbeid med andre instansar er koordinering av ulike tiltak for barna eit viktig mål. Ulike instansar gjev ulik hjelp, og har ulikt fokus. Korleis kjem desse vurderingane til uttrykk, og korleis handterer dei samarbeidet når der er ulike faglege vurderingar av sakene?

I nokon tilfeller er samarbeidet prega av ”bestilling” frå andre, og då kjem dei ulike faglege vurderingane fram, som vi ser ovanfor. I Vestby fortel dei at ikkje alltid godkjenner ”bestillinga”:

*”Folk kan bli snurt ei stund.... Det er ulike faglige vurderinger av konsekvenser”.*

I Vestøy vert heller ikkje dei andre sine vurderingar godkjent utan vidare. Leiaren av samordningsteamet fortel at skulen er rask til å melde saker, men at dei definerer problema som noko anna enn det dei er.

I Nordøy fortel konsulenten at det er ho som avgjer kva tiltak som skal settast i verk, og at det er hennar ansvar dersom det syner seg å ikkje vere tilstrekkelege tiltak. Det har ikkje vore konflikhtar på grunn av ulike faglege vurderingar, og dei andre etatane sin kompetanse vurderer ho som ein ressurs for barnevernsarbeidet. Ho seier vidare:

*”De faglige skillene har blitt mindre, og det er naturlig siden vi jobber med de samme klientene og vi har felles mål. ... De andre i sone-teamet kan komme med krav om barneverntiltak, men jeg må se på saken selv før jeg tar ein beslutning. Uholdbare krav og løfter blir det mindre av etterkvar som de andre kjenner barnevernet bedre og bedre.”*

Ein av kuratorane fortel:

*”Jeg har kun opplevd konflikter med skolen, som var uenig i den faglige vurderingen av tiltak. ... Vi blir enig om tiltak gjennom å diskutere oss fram til det som trengs, og finne ut av den formelle måten å ordne ting på”.*

Barnevernsleiaren fortel om det barnevernfaglege fokuset:

*Eg synes ikke at eg blir mindre barnevernsfaglig, - problemet er heller at de andre får problemer med å ikke bli barnevernsfaglig, - å holde på sin rolle. PP-tjenesten og helsesøster for eksempel, synes at det er problematisk, - at de noen ganger føler seg som barnevernets forlengte arm. .. Det er kanskje PP-tjenesten som er satt til å observere i hjemmet, og da blir det sånn at de tenker over hva de skal spørre etter, for barnevernet vil ha det og det. Det er ikke et problem for oss, men for dem. ... Eg kan aldri bli helsesøster, .. og eg har ikke forstått at for eksempel helsesøstra jobber på ein slik måte at de trækker i vårres bed.”*

I Nordby fortel ein av kuratorane om å forklare kva barnevern er:

*Det vanskeligste eg har opplevd er i forhold til helsesøstre og avlastning til enslige mødre,- å forklare slik at det blir forstått , - hva det barnevernfaglige er. Dersom helsesøster ser at der er behov, og spør, - og så blir det drøfting av situasjonen, og då må det vere meir enn at mor er sliten og treng avlastning”.*

Barnevernsleiaren i Nordby seier dette om det barnvernfsaglige arbeidet:

*”Loven sier hvordan vi skal jobbe, og det er barnevernet som har makt og myndighet. Vi får saker som hører hjemme andre steder, og*

*det er ikkje så lett for andre. ... Det er såpass flytende, - den barnevernsfaglige metodikken...”*

Det ser ut til at det ikkje alltid er så lett å forklare for andre kva som er dei barnevernfaglege vurderingane bak arbeidsdelinga, men ein har i alle fall barnevernslova som plasserer ansvar når dei har vorte einig om kva tiltak som er passande.

Sosialleiarer i Vestøy fortel slik om samarbeidet i samordningsteamet:

*”Barnevernet sin drøfting blir sammenstillet med et større team.”*

Samarbeidet og måten dei brukar dei faglege vurderingane på, er ulikt i ulike fasar av arbeidet. I utredningsfasar, - både hjå barnevernet og dei andre instansane, vert det gjort sjølvstendige faglege vurderingar. Men vi har også sett at desse utredningane kan verte influert av kva dei veit at andre vil ha informasjon om. I møta vert dei faglege vurderingane drøfta, og her kan det oppstå usemje om vurderingane. Det er likevel slik at det berre er t.d. barnevernet som kan ta avgjerda på om dei skal setje i verk eit barneverntiltak, og sjølv om barnevernet har ein koordineringsfunksjon, kan dei ikkje pålegge andre å sette i verk tiltak. Både barnevernet og dei andre instansane kan ha forventningar til dei andre, som dei ikkje innfrir. Barnevernet opplever at dei får ei ”bestilling” på eit barneverntiltak, men det er dei sjølv som må vurdere om dette er barnevernstiltak. Om t.d. ein familie har dårleg



råd og dette går utover barna, er det kanskje heller eit problem som sosialkontoret kan hjelpe med. Paradokset kan sjå ut til å vere at når barnevernet endelig har fått ei melding, har meldeinstansen store forventningar til kva barnevernet kan gjere. Der kan vere usemje om tiltak, men det verkar ikkje som at barnevernet har eit svært avgrensa syn på kva som kan vere relevante tiltak, som vi kan sjå av sitatet som også er vist tidlegare:

*”Vi gjør veldig mye løye, - vi har standardtiltak, men er hemningslause, - bruker faglig vurdering og kreativitet. Vi setter ikke grenser, og loven setter bare grenser når det er tvangssaker”.*

#### **8.1.5 Oppsummering**

Oppsummert kan vi sei at samarbeidet om barnevern er omfattande, og prega av ein formaliseringsprosess. Det er også mykje kontakt som er uformell, mellom anna som telefonsamtalar om bekymringssaker og om ein skal gje ei formell melding til barnevernet. Ansvarsgrupper der ein drøftar og fordeler ansvar i konkrete saker er vanleg ved alle kontora, og er også generelt sett ein vanleg samarbeidsmåte. Det er også vanleg med møter for å drøfte bekymringssaker, og samarbeid omkring ulike problemområde, i tillegg til informasjonsmøte. Det er samarbeid omkring einskildsaker som vert prioritert ved dei barnevernkontora som meiner at dei ikkje har kapasitet til dei andre samarbeidsformene. Erfaringane med ulike instansar varierer, men som ved andre undersøkingar, er barnehagane ukompliserte samarbeidspart-

narar, medan det er meir konflikthar eller problem med helsestasjon og skulen. Det er jo også desse to som er viktigast å samarbeide med.

Informantane i denne undersøkinga viser ikkje til så store samarbeidsproblem. Som ved andre undersøkingar, viser dei både til personlege eigenskapar, teieplikt og ulike ståstader i forhold til foreldra, som moglege forklaringar på dei samarbeidsproblema dei har opplevd. Eit sentralt poeng for mange, er at nokon er skeptisk til barnevernet fordi dei har ord på seg for å ta barna frå foreldra utan god grunn, og dermed har dei ikkje tillit til barnevernet sine arbeidsmetodar og faglege vurderingar. Dei største problema med samarbeid, sett frå barnevernet si side, er at saker ikkje vert meldt, eller meldt for seint på grunn av denne mistilliten. Det er difor særigne trekk ved barnevernet, med ein blanding av både kontroll, straff og hjelp, som er bakgrunnen for nokon av samarbeidsproblema.

Innhaldet i samarbeidet og arbeidsdelinga mellom instansane er dessutan prega av at det er barnevernet som har ansvar for koordinering av tiltak, og at det er barnevernet som er avhengig av dei andre instansane for å kunne arbeide så førebyggjande som ønskeleg. Det er likevel ikkje nokon einseitig avhengighet, fordi det også er slik at barnevernet har ressursar i form av økonomiske midlar eller tiltak, som dei andre instansane kan ha nytte av for sine brukarar. Når det gjeld dei faglege vurderingane, er noko av samarbeidet prega av at det er ulike faglege vurderingar av sakene, og at det ikkje alltid er så lett å forklare kva faglege grunnar det er til at ei sak er ei barnevernsak eller ikkje kan vere det. Det er også nokon som nemner at dei fagle-

ge skilja etterkvart kan bli mindre, men at det verkar som å vere eit større problem for andre enn barnevernet sjølv.

Når vi samanliknar korleis dei samarbeider i kommunane, er det tydeleg at samarbeidsformer og arbeidsformer ved barnevernet er ganske like, t.d. med ansvarsgrupper, tiltaksplanar og informasjonsmøte. Det tyder på at der er felles profesjonelle standardar for korleis ein arbeider, og det kan ha bakgrunn i at det er dei same type problem eller behov som oppstår, t.d. at ein skal vere forsiktig med å spreie opplysningar om brukarane, og at det er viktig å få koordinert tiltaka. Det er likevel ulikskapar som kan ha med storleik å gjere. Dette gjeld kor involvert barnevernkontora er i det generelle planarbeidet; - dei store kontora vert meir involvert og verka meir som ein eigen instans enn det dei små gjer. Det er også ulikskapar ved at det er dei små kontora som har etablert tverretatlege tenester, medan dei store kontora har ei meir tradisjonell organisering. Dei store kontora har prosjektsamarbeid om ulike tema som gjeld grupper av brukarar, medan dei små kontora har mest samarbeid om einskildbrukarar. Det er også skilnad ved at tre av kommunane har eller har prøvd å arbeide i basisteam e.l., medan den største ikkje har eller har hatt slikt. Dei seier det vil ta for mykje tid. Det er tilsette i vest-kommunane som har nemnt problem med teieplikt og det uheldige ved usakleg handsaming ved det uformelle samarbeidet, og frå Vestøy var det ei som hadde erfaring frå arbeid i ein storkommune som nemnte dette. Dette kan ha samanheng med at dei i større kontor er meir pressa, og ikkje vil ha usakleg eller urelevant informasjon, medan dei i mindre kontor er meir tål-

modig for å ikkje øydelegge samarbeidsklimaet. Det kan også tyde på at problem med informasjon på avveggar er større i eit større system, medan ein lettare kan ha kontroll over dette i mindre kommunar.

## **8.2 KVIFOR SAMARBEIDER AKTØRANE OM BARNEVERN?**

Det andre spørsmålet i problemstillinga er **kvifor aktørane samarbeider**. Det kan vere ulike årsaker, grunngjevingar og motiv for å samarbeide. Frå intervju og sakspapir ser det ut til at hensikten med samarbeid varierer, og at samarbeidet vert utforma ulikt utifrå kva hensikt det skal fylle, og dessutan kan det ha bakgrunn i ulike prosessar i dei ulike kommunane.

Generelt sett er samarbeidet styrt av behovet for å koordinere arbeidet med tiltak for barna. I dei to minste kommunane har nokon samarbeidsordningar vore sett på dagsorden gjennom deltaking i større prosjekt, og dermed styrt frå leiinga. Ved dei større kontora er organiseringa av samarbeidet meir styrt av kva dei opplever som behov og problem. Samarbeidet kan vere noko dei set i gang med på eiga hand, eller på bakgrunn av forslag frå andre instansar. Samarbeidsformene varierer med kva som er hensikten og nytten med samarbeid.

### **8.2.1 Samarbeid for informasjonssanking, arbeidsfordeling og avskrekking:**

*”I undersøkelsesfaser tar vi kontakt med aktuelle instanser etter behov.”*

Vi ser at i det tilfellet som er nemnt her, er arbeidet i ein fase der det trengs samarbeid for å samle informasjon om forholda til ungen, og det trengs informasjon frå ulike instansar. Desse instansane treng ikkje å samarbeide seg imellom, - det er barnevernet som treng informasjon frå andre, og desse andre instansane har informasjonsplikt. Her er grunnlaget for samarbeid formalisert gjennom nasjonale lover, og dei lokale myndigheiter har ikkje noko innverknad i denne fasen av arbeidet, og det har heller ikkje dei andre instansane. Vi kan knappast kalle dette for eit samarbeid, - det er einseitig informasjonsutveksling frå andre instansar til barnevernet. Eg vil likevel tru at dette arbeidet vert påverka av, - og påverkar, dei generell samarbeidsforholda mellom desse instansane og barnevernet. Som vi skal kome attende til, kan vi stille spørsmål om denne informasjonsplikta gjev inntrykk av ulik status hjå samarbeidspartnarane, når det ikkje er gjensidig informasjonsutveksling. Andre undersøkingar, som vist til i kapittel 3, syner at når barnevernet held på teieplikta si, og insisterer på andre si opplysningsplikt, er dette forhold som kan hemme samarbeidet.

**Basisteam** er ei samarbeidsform der instansar som arbeider med barn i kommunen eller bydelane deltek. I Nordby er dette knytt til dei enkelte skulane, og dei har ansvar for desse møta:

*”Det er et sted der man kan gi informasjon, - det er et sted man kan diskutere konkrete samarbeidssaker hvis foreldrene samtykker til det. Og det kan være et sted en kan ta opp anonyme saker. Skolen el-*

*ler helsesøster tar opp bekymringssaker anonymt for å få råd og veiledning. Jeg kan gi deg et konkret eksempel fra siste møte i ungdomsskolen. Da sier rektor at det er en sak som vi har drøftet anonymt, - en bekymringssak, - og vi har anbefalt at skolen snakker med foreldrene og ber de gå til barnevernet med en melding. I mellomtiden har rektor snakket med mor og ungdom, - at dette er så bekymringsfullt at vi har lyst til å gå gjennom basisteam med navn. Det var greit sa de. Så har man fått samtykke, - da ble det gjort.”*

I ein av dei små kommunane har dei ei samarbeidsform dei kallar for ”**samrådingsteam**”, der pedagogisk-psykologisk teneste, helsestasjonen og barnevernet er med. Leiaren for dette teamet fortel:

*Bakgrunnen for samrådingsteamet er at barna skal få et helhetlig tilbud. Det er derfor viktig at fagfolk motiverer foreldrene til å gi samtykke til at barna blir tatt opp i dette teamet. På teammøtene tar vi opp klientsaker som alle faggruppene kan bidra med, - faglige møter rundt enkeltsaker. Vi har møter etter behov, men i perioder har det ikke fungert så bra. På teammøtene fordeler vi sakene, og oppnevner en kontaktperson som innkaller til møter.*

Barnevernkonsulenten i denne kommunen seier dette om teamarbeidet:

*”Mandatet er klart; vi skal ta opp enkeltsaker og mer forebyggende saker for ungdom. Barnevernet har tradisjon for å lage handlingsplaner, så vi lager slike.”*

Frå Vestøy, som har omorganisert til oppvekstetat og oppretta ei **”hjelpeteneste”** der helsestasjonen, pedagogisk-psykologisk teneste, skulane og barnehagane er med, fortel dei om samarbeid for å få til arbeidsfordeling:

*”Når vi har inntaksmøter, - når alle er tilstede fra de forskjellige tjenestene, så går vi igjennom bakgrunn for tilmeldinga, og kva behov vi tror de har, - kva er problemet og kva treng de hjelp til, - kva tjeneste kan vere behjelpelig med det. Det er det som er det flotte med disse møtene, - at vi slepp å gå fra møte til møte med de forskjellige tjenestene når de er samla på en gang, - og det er det som er tanken bak.”*

Dette samarbeidet har kome i stand på bakgrunn av at dei ulike instansane har kvar sitt ansvar for tiltak som dei er spesialistar på. Her er hensikten å koordinere desse tiltaka, slik at behova til barna vert dekt. Foreldra har på førehand gitt samtykke til at saka vert tilmeldt hjelpetenesta. Dei kallar desse møta for **inntaksmøta**, fordi det er i dette fora at saka har gått frå å vere ei undersøkingssak til ei tiltakssak. Det er vurdert at barnet/barna treng hjelp, og dei skal finne ut kva hjelp som trengs. Når det er bestemt kva hjelp

som trengs, opprettar dei **ansvarsgrupper** med dei aktuelle instansane. Møta i ansvarsgruppene vert avtalt etter behov, og tiltak vert sett i verk etterkvart som behov oppstår. Der er gjerne ikkje faste møter;

*”Møtene blir avtalt etter behov, og det er umulig å si hvor lenge de varer. De er knyttet til enkeltklienter. Vedtakene er jo tidsbegrenset, - de går cirka et år fremover. .. Helt teoretisk kan de vare fra 0 til 18 år. Det får vi ikke håpe..”*

Desse samarbeidsformene som er skildra her, er både knytt til generell informasjon, og til det konkrete arbeidet med einskildsaker. Ved dei to minste kommunane har dei organisert ei kommunal tverrfagleg førstelineteneste: ”Hjelpetjeneste” og ”Barne- og ungdomsteneste” der dei kan drøfte saker anonymt, og vurdere dei sakene som har vorte meldt dit. Det vert bestemt kva tiltak som skal setjast i verk, og i komplekse saker med mange instansar, vert det oppretta ansvarsgruppe med ein hovudansvarleg. Det er gjerne den som har mest med barnet å gjere, som får ansvaret. I kommunar med meir tradisjonelle inndeling i barnevernteneste, - dei to store kommunane i mi undersøking, får dei inn meldingar frå ulike instansar, og fordeler ansvar internt ved kontoret, før dei opprettar ansvarsgrupper med dei instansar som trengs. Frå eit fellesintervju i ein av desse kommunane vert initiativ til samarbeid kommentert slik:

*”Det er ofte vi som tar initiativ.”*



*”I ansvarsgruppa ja, - det går jo rett i modellen for hva en ansvarsgruppe skal være.”*

I tillegg er det oppretta **basisteam** i ein av dei store kommunane, som er knytt til skulane, og det er også skulane som har koordineringsansvaret. Nordøy hadde også noko liknande som dei kalla **soneteam**, men har no vald å prioritere arbeidet med einskildsaker. Møta i basisteam er om lag ein gong om månaden, og fungerer som tverrfaglige fora. Ein informant, som er leiar ved eit barnevernkontor, fortel om bakgrunnen for kvifor basisteam vart oppretta:

*”Målsettingen er at vi skal komme tidligere inn i saken for å unngå disse krisemeldingane når alt anna har toppa seg, og låst seg. Jeg har inntrykk av at dette virker bra. For eksempel kommer PP-tjenesten (pedagogisk-psykologisk teneste) inn på et tidligere tidspunkt. Fordelen er at vi får langt flere saker fra skolen enn tidligere. Dette er bra hvis det er saker som de ellers ville ha fått når det var helt krise. Det er tider da det topper seg, og en kan ha lyst til å stenge telefonen..... Det er viktig med samarbeid fordi vi er avhengig av de som har sitt daglige virke blant barn og unge, - de som møter barna på de arena der barn oppholder seg. Den egentlige førstelinjetjensten er ikke vi, - det er barnehager og skole og helsestasjon. Det ville ikke bli et godt barnevern uten et godt samarbeid med disse. Vi er helt avhengig av å ha kontakt utad.”*

Har effektivitet vore eit mål?

*”Akkurat det har ikke vært i fokus, men det som er viktig, er å komme i posisjon og fordele oppgaver, slik at de (barna,- min anmerking) ikke blir kasteballer. Det går bedre og bedre, - det har skjedd en utvikling, særlig siste året. Ansvarliggjøring av de andre gjennom basisteam. I en periode ble barnevernet for lukka, - der var team som skulle ta seg av ”mappebarna”. Det var en periode jeg fikk inntrykk av at det var vanskelig å nå inn til barnevernet . Det som har gjort det bedre, er at det har blitt laga en plan, og satt i system.”*

Ein av kuratorane fortel mellom anna dette i samband med at skulane gjerne vil ha tilbakemelding etter å ha meldt ei sak:

*”Samarbeidet gjør at skolane får et konkret ansikt å forholde seg til hos barnevernet, og kan ta opp slike ting. Eg har hørt fra tidligere at skolane ikke får svar, og at de da ikke synes det er vits melde saker. Basisteamet gjør at en tidligere kan gripe inn, - mer forebyggende.”*

Frå eit av dei små kontora fortel ein av kuratorane om samarbeidet i soneteam, som tilsvarer basisteam:

*”Det handler mye om å skole de andre etatene for å informere om barnevernet og avskrekke barnevernet, - at vi ikke tar barna under armene og går dersom vi får en melding. Vi må etter hvert begynne å*

*presse de andre til å tørre å gi melding og stå for de bekymringssakene som blir drøfta. Hittil har vi drøfta sakene, og eg har sagt i frå når det er så alvorlig at de må gi melding. Etatane vil helst ikke gi melding, fordi sakene da blir så alvorlige, og de må ta kontakt med foreldrene og risikerer å komme i konflikt og misse tillit. Soneteama bør fortsette dersom vi skal få til å ha god kontakt med de andre etatane og oversikt over barna. Vi må ha kontinuerlig formell kontakt for å vite hva de andre etatane gjør og hvilke tiltak de setter i verk. Anonyme drøftinger er en strategi for å lære opp folk til å se at de kan gi meldinger til barnevernet uten at det er mishandling inne i bildet.”*

Ein kollega av henne deler oppfatninga om at samarbeidsordningar kan verke ”avskrekkande”:

*”Det var nettopp hensikten med soneteam å avmystifisere barnevernet, og at vi kunne bruke anonyme drøftinger for å finne ut når sakene var alvorlig nok til å gi melding på. Vi kan likevel fange opp disse barna dersom vi har samarbeid med foreldrene, og kan da opprette ansvarsgrupper og ta opp saka på soneteam-møter. Det er lite underrapportering fra helsestasjonen, som ringer og drøfter saker, men er mer usikker på barnehagene som prøver å ivareta et godt forhold til foreldrene, og at barnevernet blir svært alvorlig. Manglende kontakt er uheldig fordi barnevernet kommer inn veldig seint, og da er*

*sakene blitt svært alvorlig. Det er bedre å komme inn tidligere slik at vi kan sette inn forebyggende tiltak. Barna lider unødig og der har blitt ubotelige skader for dem når sakene kommer for sent inn.”*

Vi kan utdjupe dette med svar frå eit fellesintervju i Vestby kommune som ikkje har basisteam, og som prøver å unngå å ha for mange faste møter:

*”Det er et problem at andre ikke vet nok om barnevernet, og er redd for å melde saker. Et problem er at det er fotfolket som må ta støyten for å melde, og dette burde være et gjennomgående tema på institusjonene.*

*”Vi kan ikke ta opplæringa og bearbeidingen med å melde saker.”*

*”For at informasjon til alle i alle tjenester skal ha effekt, burde vi følge opp stadig, men det har vi ikke kapasitet til.”*

*”Vi oppfordrer stadig til å ta anonyme drøftingar på møter, i telefon, privat , på seminar og lignende.”*

*”Dette er for lite brukt, her er det terskler.”*

Desse informantane gjev inntrykk av at samarbeidet har oppstått på bakgrunn av eit behov frå barnevernet om å få dei andre instansane til å gjere sine respektive oppgåver overfor barna. I undersøkingsfasar tek dei tilsette kontakt etter behov, og får den hjelpa dei treng. Når det er bestemt at bar-

na skal ha visse typar tiltak, er det ulike instansar som har ansvar for desse. Barnevernet skal ikkje gjere alle tiltaka sjølv, men har ansvar for å koordinere tiltak frå alle instansar. Gjennom samarbeid vert dei einig i kva tiltak som passar. I denne fasen vert det gjerne oppretta ansvarsgrupper, der dei instansane som har relevante tiltak, møtes for å koordinere arbeidet. Dersom det er tilstrekkelig med eit einskildtiltak, kan den instansen som har ansvar for dette, få ansvar for saka. Dersom saka er meir kompleks, vert det oppretta ansvarsgrupper som avtalar arbeidsmåtar og framdrift i arbeidet, med ein leiar som driv arbeidet framover.

Eit anna motiv for å samarbeide meir med andre instansar er at samarbeidet i seg sjølv, - det å møtast og bli kjent med kvarandre, kan ha ein "avskrekkande" effekt på dei aktuelle samarbeidspartnarane. Det er då eit anna type fora som trengs; møter der ein kan drøfte anonymt og meir generelt. Det er først når barnevernet har fått ei formell melding at dei kan opprette ei sak, og kome i gang med sitt arbeid. Difor vil dei at foreldre og andre instansar sender melding, og det er difor det er viktig med samarbeid som senker terskelen for å sende melding. Alle offentlege instansar har meldeplicht når dei er bekymra for eit barn, men det er likevel skepsis til å melde, fordi barnevernet vert opplevd som dramatisk og har sterke virkemidlar (å ta barna frå foreldra) i arbeidet sitt. Tre av kommunane har faste møter, anten i basisteam eller tverrfaglege møter i hjelpetenesta, medan den største kommunen har møter med helsestasjonen, sosialkontoret og ein av ungdomsskulane i bydelen, og elles informerer om barnevernet ved særskilte informa-

sjonsmøte eller i møter i samband med saker. Det er denne største kommunen som klarast seier at dei ikkje vil ta ansvar for at dei andre instansane skal melde saker, som ikkje har så mange jevnlege møter med dei andre instansane, og forklarar dette med at dei ikkje har kapasitet til alt det oppfølgingsarbeidet dei ser det er behov for. Barnevernet er avhengig av at saker vert meldt, men opplever at dette ofte skjer seint i prosessen. Det er lettare å ta kontakt når ein har møtt personane. Eit anna moment som vert nemnt av ein informant, er at eit nærare samarbeid kan "realitetsorientere" dei andre instansane om kva barnevernet faktisk kan hjelpe til med, og korleis barnevernsarbeidet skjer. Ein informant seier:

*"Det viktigste problemet med samarbeidet er at andre tror at vi kan gjøre ting mye forttere enn vi kan. Når de andre har gitt en melding forventer de at det skal skje ting med en gang, og det kan det ikke, - utenom i akutte saker. Det tar tid å undersøke saker, og å få i gang et samarbeid med foreldre, og komme fram til en beslutning om et tiltak.*

### **8.2.2 Samarbeid på bakgrunn av pålegg eller opplevde behov?**

Til spørsmålet om kvifor samarbeidet er kome i stand er eit svar at det er pålagt frå myndigheiter eller leiinga gjennom formelle ordningar. Eit anna svar er at samarbeidet har kome i stand fordi dei som arbeider i barnevernet sjølv har sett eit behov. Dette kan variere etter kva type samarbeid det er

snakk om. Innleiingsvis synte eg til informasjonsinnhenting i undersøkingsfasar, der barnevernet har behov for informasjon, medan dei andre har plikt til å gje informasjon. Alle offentlege instansar har dessutan også plikt til å gje melding til barnevernet om dei observerer eller har mistanke om at barn treng hjelp Samarbeidet er dermed ikkje frivillig eller basert på behov frå dei andre instansane si side.

Nokon kommunar har sett i gang prosjektarbeid for å få til betre samarbeid, og dette har då vore styrt frå leiinga. Dei to minste kommunane i denne undersøkinga har delteke på eit større prosjekt, og slik lagt føringar på dei tilsette om korleis samarbeidet skulle føregå, og i kva omfang. I ei av kommunane oppretta dei "soneteam" på bakgrunn av dette prosjektet, men fleire av desse vart nedlagt sjølv om det vart vurdert som ei bra ordning. Frå ei av dei nytilsette var vurderinga slik:

*"Jo, det var bra, men det var tidkrevandes, og når det blei vakansa i stillingane og folk forsvant, så forsvant litt av entusiasmen og overskuddet... Vi eide ikkje det prosjektet, vi som kom ny etterpå, - under huden sånn som de gjorde det,- som var med på å utforme det sammen med prosjektleder."*

Seinare vart dei omorganisert, og nokon av ideane bak prosjektet vart prøvd vidareført gjennom organisering i ei tverrfagleg hjelpeteneste, og samarbeidet der. Dei tilsette var ikkje mykje med i denne prosessen:

*”Det var jo i ledelsen, - etatslederne, - rådmannen, som begynte å se på ulike måter å organisere på, og kor vi naturlig hørte hjemme. Så det var ikke vi. ... Vi fikk stadig lese i avisen kor vi hørte hjemme... Det var bare noen høringsnotater som gikk ut... Lederen vår fikk uttale seg, men vi var ikke noen viktig del i det... Vi fikk forelagt to alternativ, men det var ikke tid til å utarbeide alternativ.*

Dei utgreiingane og planane som var laga i samband med det gamle prosjektet vart trekt fram, og la sterke føringar på den nye prosessen om organiseringa. Soneteam var noko dei var blitt pålagt å ha etter det første prosjektarbeidet, men det var ikkje alle av desse soneteama som fungerte, og det vart for omfattande i ein periode med personellmangel. Dei har no sjølv bestemt at dei skal halde seg til den arbeidsforma dei ser at dei kan handtere; arbeid med einskildsaker, og oppretting av ansvarsgrupper i samband med dei. Det pålagde samarbeidet i soneteam er vurdert som viktig, og har hatt gode effektar, - også i ettertid:

*”Det døde hen, men det bidro til veldig mye positivt, - så mange sier at det vil aldri mer bli de barriærene mellom tjenestene som det var..”*

I den andre kommunen var dei også med i eit større prosjekt, og organiserte og oppretta samarbeidsordningar på bakgrunn av initiativ frå leinga ved barne- og familiekontoret. Den samordna hjelpetenesta koordinerer



tiltak, og dei opprettar ansvarsgrupper til einskildsakene. I denne kommunen vert det nemnt to tiltak for å få til samarbeid: *samrådingstid* med alle i barne- og ungdomstenesta (BUT), der dei har jevnlege møter og diskuterer aktuelle tema, og *samløkalisering* av alle tenestene i kommunen til eit senter der det også er butikkar og andre tenester. Leiaren for barne- og ungdomstenesta fortel:

*”Prosjektene kommunen har satt i gang har hatt verknader utad, men eg veit ikkje om det har verka like godt innad. Vi har prøvd å vere tidlig ute med nye ting. Ambisjonen er den etatsfrie kommunen, og å rive med sektorgrenser. Alle dei tilsette jobber i barne- og ungdomstenesta, og ikkje i ulike faggrupper, - og dette skal vere et symbol.”*

Ho som er leiar for det tverrfaglege teamet fortel at det ikkje alltid fungerer så godt, men at hensikten er at det vert ei tverrfagleg vurdering av sakene. Barnevernkonsulentene meiner at samarbeidsambisjonane har vore for store, og at den tidlegare faggruppa ikkje fungerte:

*”Eg har fått forståelse av at den tidligere faggruppa ikke fungerte fordi de hadde for ullent mandat, - og at det ble for mye tredd ned over de andre; skolane og helsestasjonen. Samordningsambisjonane fra ledelsen er svært store, og eg har inntrykk av at de ble for utålmodig og trua nesten. Tiltak ble boikottet, - for eksempel handlings-*

*plan for barna. Sosiallederen tok ansvar for samordninga, men det var få som respekterte dette, fordi lederen (for BUT) ikke fulgte godt nok opp internt” .*

Dei har hatt evaluering av den gamle ordninga, og fått klarere mandat for samarbeidsteamet; dei skal ta einskildsaker og førebyggjande arbeid for ungdom.

Dei to største kommunane har ei meir tradisjonell organisering, men det har også her vore forslag om omorganiseringar frå leiinga. Samarbeidsordningar har ikkje vore på dagsorden på leiarnivå som særskilt tema, men som del av det daglege arbeidet på mellomleiarnivå. Utanom det samarbeidet som dei deltek i gjennom det formelle planarbeidet på kommunenivå, utviklar dei samarbeidsstrategiar med andre instansar etter behov, og etter førespurnad frå andre. Begge dei store kommunane har mange ulike prosjekt omkring særskilte problemområdar, og samarbeider med svært mange og ulike instansar.

I samband med større prosjekt som kommunane kan vere med på, lærer dei om, - og prøver ut, nye samarbeidsmetodar. Når det er slik at leiinga ikkje engasjerer seg om arbeidsmetodane i barnevernet gjennom prosjekt, slik dei gjer i dei små kommunane, spør eg om korleis barnevernet ved dei store kommunane får kjennskap til nye og moderne samarbeidsordningar. I gruppeintervju i den største kommunen svarer dei:

*” Det er ofte bare keiserens nye klær. De nye metodene er bare små justeringer.” ”Vi er med i metodeutviklingsprosjekt om konflikthandling som drives av planavdelingen i kommunen.”*

Det ser ut til at dei er orientert om nye arbeidsmetodar innan barnevernet generelt, og dei meiner at dei ikkje har behov for andre samarbeidsmåtar.

Fleire informantar meiner at samarbeidet er på bakgrunn av behov som dei ser i arbeidet sitt, også dei små kommunane som har blitt pålagt nokon av samarbeidsordningane. Eit døme på samarbeid er når ein kommune har plassert ut eit fosterbarn til ein annan kommune. Det er utplasseringskommunen sitt ansvar å sjå til at barnet får dei tiltak som trengs, og konsulenten tek initiativ til å ha møter med skulen, pedagogisk-psykologisk teneste, barne- og ungdomspsykiatrien i den andre kommunen. Ein av informantane fortel slik om dette:

*”Eg innkaller til møter etter behov. De (kommunane) forventer at eg tar initiativ og stiller opp på møter. Det er min unge.”*

Ei som arbeider som kurator ved eit barnevernkontor seier det slik:

*”De institusjonene som opplever problem er ivrige i samarbeid. Jeg kan selv mase på f.eks. BUP (Barne- og ungdomspsykiatrien).”*

Det ser ut til at det er meir merksemd frå leiinga om samarbeidsmåtane innan barnevernsarbeidet i små kommunar enn i dei større, men det

treng ikkje vere eit generelt trekk sidan ”mine” to kommunar hadde delteke på eit større KS-prosjekt med samarbeid som tema. I samband med dette prosjektet var det naturleg at leiinga engasjerte seg, men i den minste kommunen meiner leiinga at dei hadde engasjert seg i slike spørsmål uavhengig av dette særskilte prosjektet. Gjennom prosjekta fekk ein fokus på tverrfagleg organisering og lokalisering, og samarbeidsformer generelt. I desse kommunane fungerte ikkje ordningane heilt etter planane, og var meir ambisiøse enn dei klarte å følgje opp. Dei har no tilpassa ordningane til det som er hensiktsmessig og det som dei sjølv ser dei kan klare, og har behov for. I ein kommune seier dei at samarbeidsordninga med soneteam har bana veg og har framleis positive ”seinverknader” ved at folk i dei ulike instansane kjenner til kvarandre meir enn før, og dermed lettare kan ta kontakt. I dei to store kommunane er samarbeidet meir styrt etter kva dei sjølve innan barnvernet har behov for, og vil, - eller har kapasitet til, å engasjere seg i. Det ser ut til at forsøk på å styre dette kan fungere eit stykke på veg, men etter ei tid vert tilpassa til situasjonen dei har ved kontora.

### **8.2.3 Oppsummering**

I denne delen har vi sett på kva som er årsakene til at samarbeid vert sett på som viktig, kva mål dei har med samarbeidet, og kva som er bakgrunnen for dei ulike samarbeidsordningane. Dei tilsette i barnevernet ser sjølv at det er behov for å samarbeide med andre instansar for å kunne koordinere tiltak for barna. Det er også forsøk på å styre dette samarbeidet frå leiinga ved dei to

minste kommunane, både ved å delta på prosjekt, og ved å omorganisere og initiere oppretting av samarbeidsorgan, men det ser ut til at dette vert tilpassa behovet og kapasiteten ved kontora etter ei tid. Fysisk nærleik verkar ha større effekt enn organisatorisk samordning for det uformelle samarbeidet, medan kapasitet ser ut til å vere viktig for omfanget av det formelle samarbeidet. I første fase av arbeidet med ei sak; meldefasen, er det behov for at andre melder saker til barnevernet. Ved alle barnevernkontora opplever dei at det er problem å få meldingar, og for å bøte på dette er barnevernet i fleire kommunar med i tverretatleg samarbeid som er meir generelt og med høve for å gjere anonyme drøftingar.

Når vi samanliknar mellom kommunane, ser vi at det er den største kommunen; Vestby, som ikkje har eller har hatt slike møter, men dei drøftar saker anonymt på telefon. Dei ser at det er eit problem, men har ikkje høve til å prioritere og binde seg opp i fleire møter. I Nordøy har dei hatt basisteam, men måtte legge dette på is, på grunn av kapasitetsproblem. Både Vestby og Nordby nemner at dei gjerne vil ha inn fleire meldingar, men ser også at dei ikkje har kapasitet til å ta seg av alle sakene. Vi kan sjå det slik at å senke terskelen for meldingar ville påføre dei enda meir arbeid, og deretter problem med ”mappebarn”. I utgreiingsfasa er det behov for informasjon frå andre instansar, og dette samarbeidet er pålagt, og ikkje store problem ved. I ettertid er det likevel mange av dei andre instansane som spør etter informasjon om korleis det går med saka og barnet, og barnevernet får kritikk for at dei ikkje informerer tilbake, og ”gøymer” seg bak teieplikta. Denne ”infor-

masjonsgjerrigheten” kan føre til at dei andre instansane ikkje vil melde eventuelle nye saker. Det er særleg viktig med samarbeid i komplekse saker som treng tiltak frå fleire instansar, og ved alle kontora har dei ansvarsgrupper, som dei meiner fungerer veldig bra. Tiltak vert vurdert av fleire fagpersonar, og sett i samanheng med kvarandre og koordinert.

### **8.3 KVA ER RESULTATA AV SAMARBEIDET?**

Det siste hovudspørsmålet er knytt til kva ein oppnår med samarbeidet. Samarbeid er eit verkemiddel til å få til heilskapelege tenester, og eg vil undersøke kva som vert lagt i dette, og om dei som samarbeider synes at dei når dette målet. Kva er eigentleg heilskapelege tenester innan barnevernet, og kva delar inngår i denne heilskapen?

Mykje av det som er resultata av samarbeid kjem fram også fram i førre del der eg syner kva som er målet med samarbeidet. Desse måla er gjerne fastsett av overordna myndigheiter, og spørsmålet er om dei når desse måla. Som synt til ovanfor, meiner dei tilsette sjølv at samarbeidet har vorte betre og meir omfattande når ein har fått meir formelle samarbeidsordningar. Her er likevel erfaringar om samanhengar og effektar som ikkje var venta eller tilsikta.

#### **8.3.1 Vert tiltak meir heilskapelege?**

Leiaren ved samrådningssteamet ved Vestøy seier:

*”Bakgrunnen for samarbeidsteamet er at barna skal få et helhetlig tilbud”*

Ei av konsulentane i denne kommunen:

*”Barnevernet må alltid jobbe mot andre instansar så lenge vi har den koordinerende rollen vi har.”*

Målet om **koordinering** av tenestene ser det ut til at mange synes dei når gjennom samarbeid i ansvarsgrupper. I desse møta kjem ulike faglege meiningar fram, og dei får ”bryne” seg, når dei må argumentere for tiltak. Tiltaka er likevel avgrensa av kva tiltak dei einskilde instansane har ”på repertoaret”, dei har standardtiltak som vert prøvd ut, - sjølv om dei i barnevernet også synes dei kan gjere mange ulike ting. Målet om heilskaplege tenester verkar dermed vere eit meir overordna og diffust mål, og det mest er snakk om å koordinere tenestene slik at dei tilboda ein har høve til å gje, vert tilpassa og justert til kvarandre. Det verkar som at når dei først klarer å få i stand møter, har dei høve til å nå måla om koordinering, men det kan vere verre å få instansane til å involvere fleire i arbeidet.

Ein av konsulentane i Vestøy seier om samarbeidet:

*”Filosofien om å dra lasset i lag har ikkje fungert så godt, sjøl om alt har lagt til rette for det. Det er lavt under taket, og det er ikkje lett å ta opp konflikter. Små problem blir store konflikter, fordi alt er så nært og tydelig. Lederen får ikkje folk med på tiltakene. Samordningsambisjonene fra ledelsen ble for store.”*

Når vi samanliknar mellom kommunane, ser det ut til at den meir overordna koordineringa på tvers av etatane ser ut til å fungere bra der dei har ei nær formell kopling til andre instansar på leiarnivå, eller der dei har prøvd med nye styringsmodellar. I Vestby ser barnevernet ut til å vere meir fråkopla, og dei saknar også eit meir formelt system i samarbeidet. I samarbeidsfora synes dei her også at samarbeidet mellom instansane fungerer bra. Gjennom samarbeidet opplever ein konfliktar og samarbeidsproblem, gjerne i form av ulike faglege vurderingar, men dette vert ikkje sett på som noko stort problem for samarbeidet. Dei drøftar seg fram til kva tiltak dei skal setje i verk, og kven som skal ha ansvar for kva.

### **8.3.2 Samarbeid som avskrekkingsstrategi.**

Eit problem i barnevernsarbeidet er at instansane ikkje melder frå om saker, og samarbeidet har ein god effekt ved at det senkar terskelen for meldingar. Mange i barnevernet har inntrykk av at andre er redd for å melde saker, fordi sakene vert så alvorlege då, og dei kan kome i konflikt med foreldra. Det er heller ikkje alle som har tillit til barnevernet, men er skeptisk til at dei har tiltak som kan hjelpe. Ein av konsulentane i Nordby seier det slik:

*”Vi opplever ofte at de som melder sier: ”Endelig er dokke inne”, - men da lurar eg på koffor de ikkje har meldt saka før. Eg får som svar at det er så vanskelig og at det har med tillit å gjøre. Når de endelig har tatt kontakt, venter de at alt skal skje på ein gang. En del*



*instanser prøver selv veldig lenge, og kobler barnevernet inn når de må, - når det nesten er krise. Sånn sett burde barnevernet vært kobla inn mye før, men jeg føler at det har skjedd en endring med skola og helsestasjonen etter at vi fikk planer og faste møter.”*

Denne konsulenten fortel vidare at særleg helsestasjonen har uttrykt mistillit, og at barnevernet hadde mistillit til helsestasjonen fordi dei aldri meldte saker, og at det var dårleg samarbeidsklima. Med skulen opplever ho mest problem med at dei har forventningar til at ho skal bruke drastiske tiltak når dei til slutt tar kontakt etter å ha prøvd mange ulike tiltak sjølv og gitt opp. Barnevernet på si side skal også prøve dei minst drastiske tiltak før dei eventuelt set i verk tvangstiltak. Det er elles vanleg å tru at det er barnevernet sitt høve til å bruke drastiske tiltak som gjer at mange er skeptiske til å melde saker. Ho seier det slik:

*”Eg har aldri opplevd at for eksempel skola har reagert på at vi går inn med tvang. Det er mest vanlig å tro at andre reagerer på at barnevernet bruker for mye tvang, men fra hjelpeapparatet har eg ikkje opplevd slike reaksjoner. Det kan være at den gamle garde på helsestasjonen hadde slike holdninger. I skolesystemet og barnehagesystemet opplever eg ikkje det, men heller at barnevernet bør gjere meir.”*

For å avskrekke og skape tillit, må barnevernet møte dei andre instansane. Både det formelle og uformelle samarbeidet med konkrete saker fører til at ein vert betre kjent. Dette kan også verte oppnådd gjennom generelle og meir uformelle samarbeidsmøte, der ein ikkje berre jobbar med konkrete saker, men også informerer om barnevernet og vert kjent med kvarandre. Denne type samarbeid er det ikkje alle som kan prioritere. I ein kommune som tydeleg ser dei førebyggjande effektane av det uformelle samarbeidet, har dei likevel vald å prioritere samarbeidet med einskildsaker. Dei flyt på seinverknadene av det uformelle samarbeidet som dei hadde før. Det er særleg det førebyggjande arbeidet som lir når meldingane kjem seint inn, - då har saka gjerne vorte meir alvorleg, og meir dramatiske tiltak må setjast inn.

Det ser ut til å vere eit dilemma for barnevernet om ein skal ta omsyn til dei førebyggjande effektane samarbeidet har, eller prioritere det mest naudsynte samarbeidet i samband med utgreiingsarbeid og konkrete tiltak. Å få inn meldingar er viktig, men dersom ein ikkje synes ein har tid nok til dei sakene dei allereie har tilmeldt, kan det verke ulogisk å arbeide for å få inn fleire saker.

Samarbeid er eit verkemiddel for å få koordinerte og heilskaplege tenester, men for å få til dette samarbeidet må ein få andre instansar til å melde saker, og dette krev at barnevernet opparbeider seg tillit hjå dei andre instansane, og det kan verte oppnådd ved å få betre kjennskap til korleis barnevernet jobbar. Ein av konsulentane i Vestby seier det slik:

*”Det er et problem at andre ikkje vet nok om barnevernet, og er redd for å melde saker.”*

### **8.3.3 Utsikta effektar.**

I tillegg til dei meir synlege og tilsikta effektane, er der også nokon meir utsikta effektar av samarbeidet som nokon av informantane har erfaring med. Frå fleire informantar vert det nemnt at formalisering av samarbeidet i ansvarsgrupper gjer at ein kan unngå sladder og for mange uvesentlege opplysningar til barnevernet. Informantane opplever at det kan vere uklare grenser for kva informasjon dei kan gje til andre instansar, og at dei andre instansane fortel om mange uvesentlege detaljar. Gjennom samarbeidsmøter der foreldra er med, er det meir sakleg informasjon som kjem fram, og det er opent for alle kven som veit kva. Ein av konsulentane i Vestøy seier det slik:

*”Det er en fordel at foreldrene er med, fordi møtene blir mer saklig og formelle da.”*

Som vist frå Vestby, har dei også liknande erfaringar med at det kan bli for mykje informasjon som ikkje er relevant for sakshandsaminga:

*”Vi må sette grenser for hva vi vil ha av informasjon som ikke er relevant. Vi kan ikke være bosskorg for andre.”*

Eit uformelt samarbeid er det lettast å ha når ein er samlokalisert, men leiaren av barnevernkontoret i Nordby ser også fordelar med den fysiske avstanden:

*”Fordelen med ikke å være samlokalisert kan være at vi er mer bevisst dette med taushetsplikten, og at vi ikke tar kontakt om saker før man har tenkt seg om, og at dette er formelt riktig.”*

Vi ser at det kan vere eit problem med uformelt samarbeid at ein ikkje ivaretek teieplikta, og dessutan at det kan kome fram alt for mykje og urelevant informasjon.

Eit anna type problem i samarbeidet er at andre kan ha for store forventningar til kva ein kan utrette. Samarbeidet fører til at dei andre instansane er meir realistisk i sine forventningar til barnevernet, fordi dei har betre kjennskap til arbeidsmåtane og tiltaka. Dei andre instansane kan igjen orientere foreldra om desse tiltaka når dei anbefaler foreldra å ta kontakt med barnevernet.

#### **8.4 OPPSUMMERING**

Effektane av samarbeid vert av informantane sett i forhold til den nytten dei har av samarbeidet, og er ein strategi og eit verkemiddel for å oppnå betre koordinerte tenester. Samarbeidsfora vert ikkje oppretthaldt dersom dei ikkje ser nytten av dei. Dei overordna organisatoriske rammene på etatsnivå er det myndigheiter og leiinga på etatsnivå som planlegg, og det er mogeleg at

oppretting av samordningseiningar på dette nivået kan ha ein meir symbolsk effekt. Vi har sett at samarbeidet også har fått utilsikta eller indirekte effektar, til dømes at samarbeid som involverer foreldra er meir formelt og sakleg. Når vi samanliknar mellom kommunane, ser det ut til at Vestby, som er det største kontoret, er mest fristilt og fråkopla administrasjonen elles, og dermed får dei ikkje ei overordna koordinering, slik som dei andre har. Dei klagar over lite systematisk koordinering. Det ser også ut til at både Vestby og Nordby er meir overlatt til seg sjølve når det gjeld arbeidsmetodar og samarbeidstiltak. Dette kan vere på grunn av at dette er store kontor, som vert sett på som sjølvstendige einingar som har best kompetanse sjølv til å vurdere arbeidsmetodar. Den daglege koordineringa med andre instansar fungerer bra i alle kommunane når det først har kome i gang. Det som særmerker Vestby i denne samanheng, er at dei har mykje samarbeid med andre småkommunar rundt seg, i samband med fosterheimplassering. Vestøy utmerkar seg ved at dei hadde ambisjonar om å få til både koordinerte, heilskaplege og integrerte tenester i eit tverrfagleg samarbeid, men som dei opplever ikkje er så lett å få til. Ambisjonane ser ut til å vere for store, og dei har justert ned forventningane.

I dei neste kapitla skal eg analysere data frå kommunane i lys av dei teoretiske perspektiva og antakingane som eg utleda av desse. I analysen skal eg trekke fram dei empiriske skildringane av samarbeid om barnevern i dei fire kommunane frå mi undersøking, og drøfte desse opp mot andre undersøkingar som eg har vist til i kapittel 2 og 3. Vidare skal eg sjå desse

skildringane i lys av dei teoretiske perspektiva som eg viste til i kapittel 5, og drøfte funna opp mot dei antakingane som eg hadde der. Tema i analysen vil følgje hovudspørsmåla frå problemstillinga i kapittel 1, slik at eg først ser på korleis samarbeidet skjer, og deretter på kvifor dei samarbeider, og til slutt på kva effektar vi kan sjå av samarbeidet. Dei teoretiske perspektiva kan gje inntak til ulike og alternative tolkingar og forklaringar på samarbeidet om barnevernet i dei fire kommunane. Sidan dei teoretiske perspektiva er utforma før datainnsamlinga, har dei også lagt premiss for kva type informasjon eg har leita etter og trekt fram som datagrunnlag. Dette gjer at det kan vere mange forhold ved samarbeidet eg ikkje har skildra. Data som er samla inn, er trekk ved konteksten samarbeidet skjer i og forhold ved samarbeid som er relevant for dei perspektiva som er utgangspunkt for studien. Framstillinga av samarbeid om barnevern i dei fire kommunane i dei tre empirikapitla er også systematisert utifrå dei teoretiske perspektiva og faktorene som er trekt fram der, og slik sett er datamaterialet allereie indirekte analysert med bakgrunn i teoretiske perspektiva. I dei neste kapitla skal eg meir eksplisitt vise korleis vi kan forstå samarbeid ved å trekke fram ulike faktorar frå dei to perspektiva, og eg vil også vurdere om og korleis teoriane kan ha forklaringskraft og vere fruktbare i analysen av samarbeid om barnevern.

Avslutningsvis i kvart kapittel vil eg gjere ei samanlikning mellom kommunane, og sjå om vi kan finne nokon karakteristiske trekk ved kommunane som fangar opp kva som er felles og som skil dei frå kvarandre.

Ein som også har studert samarbeid i den offentlege forvaltninga, er Tor Saglie, som kommenterer dette slik:

*”Et stadig tilbakevendende problem for forvaltningen synes å være de uheldige konsekvenser av sektoriseringen. Dette kan være ubehagelige legitimitets- og kompetansestridigheter, det kan være problemer for forvaltningens klienter som må fly fra kontor til kontor, eventuelt vente i månedsvis før saker har passert alle instanser, det kan være mangelfull koordinering av tiltak som er ment å skulle nå samme mål. Forvaltningens tjenestemenn har i slike situasjoner en tilbøyelighet til å komme med forslag til koordinering og samordning, to ord som hører med til forvaltningskulturens honnørord, men som i meningsinnhold er like uklare som honnørord flest. De konkrete forslag til omorganisering for bedre å kunne koordinere/samordne, er etterhvert blitt så mange, at det er oppstått behov for å samordne samordningsforlagene” (Saglie 1976:162).*

Dette sitatet syner at problemstillingar omkring samarbeid og koordinering heller ikkje var ukjente på 1970-talet, og dessutan at koordineringstiltaka i seg sjølv kan verte mange, og komplisere handsaminga av saker. Innan barneverntenesta har også sektorisering og fragmentering aktualisert behov for koordinering og samordning, og spørsmålet i denne undersøkinga er korleis dei samarbeider, og om dei klarer å få eit reelt innhald i desse honnørorda, slik at tenestene vert betre koordinerte og heilskaplege. På bakgrunn av dei teoretiske perspektiva som vert brukt i denne avhandlinga, er spørsmåla kva som skjer dersom samarbeid berre er formaliserte ordningar,

og korleis samarbeidet skjer når det også er ein del av organisasjonskulturen.



## 9 KOORDINERING SOM FORMELL SAMORDNING OG UFORMELT SAMARBEID

Det første spørsmålet frå problemstillinga i innleiingskapitlet er **korleis aktørane samarbeider om barnevern**. Her er fokuset på korleis dei tilsette i barnevernet samarbeider med andre instansar, - korleis koordineringa og samarbeidsprosessen skjer. På bakgrunn av problem med ukoordinerte tiltak for barna, opplever både brukarar og dei tilsette innan barnevernsfeltet at det er behov for samarbeid, og ulike aktørar innan dette politikkområdet; dei tilsette, leiinga og politiske myndigheiter, har sett i verk ulike samarbeidstiltak og prosessar. Desse tiltaka og prosessane skal vi tolke gjennom å undersøke nærare kva utforminga og organiseringa av samarbeidet betyr for korleis det fungerer. I lys av organisasjonsteori kan vi stille spørsmål ved i kva grad koordinerings- og samarbeidstiltaka er formelle eller uformelle, - om det har vorte utvikla og utforma formelle eller uformelle organiseringsstrategiar og tiltak. I samband med at barneverntenesta er lagt til det kommunale nivået, kan vi spør korleis etatstilknytninga kan påverke samarbeidet. Eit anna sentralt spørsmål når det gjeld organisering av samarbeidet, er kva det betyr at samarbeidet er formalisert. Spørsmål som handlar om dei uformelle sidene ved organisasjonar, er kva som pregar samarbeidskulturen, og korleis

vi kan skildre samarbeidet om barnevernet når vi ser på uformelle trekk ved organisasjonar.

Frå teorikapitlet ser vi at svara på desse spørsmåla er avhengig av kva perspektiv vi tek utgangspunkt i. I lys av instrumentelle perspektiv er det nettopp formelle samarbeidsordningar; **samordning**, som vert sett på som naudsynte tiltak. Desse formelle ordningane er bestemt av leiinga, og skal tilpassast oppgåvene som det skal samarbeidast om, og den strukturen som er i organisasjonen. I lys av dette perspektivet må ein ta omsyn til at ein ved eit tverretatleg samarbeid må overskride formelle grenser, og at dette vil påverke samarbeidet. I eit slikt perspektiv vil ein sjå dei formelle rammene som avgrensingar for aktørane sin atferd, og det vil innebære at dei som skal samarbeide om barnevern skal gjere det innanfor dei formelle rammene som er lagt, - t.d. i samarbeidsmøter eller gjennom felles regelverk. I lys av ny-institusjonelle perspektiv vil vi også legge vekt på dei uformelle trekka ved koordineringa; **samarbeidet**, - at det skjer mykje uformelt samarbeid, og at formene for samarbeid er prega av dei institusjonelle og uformelle normene som er i organisasjonane. Det kan også vere slik at dei formelle strukturane som er oppretta for samarbeid mest er symbol utan reelt innhald.

Eg vil tru at samarbeidet om barnevern både er formelt og uformelt, og at det mest interessante spørsmålet er i kva grad og i kva situasjonar dei ulike formene og strategiane hemmar eller fremmer samarbeid, og korleis dette kan gje oss forståing av korleis samarbeid mellom ulike instansar føregår.

Det som er temaet her, er altså korleis og i kva grad interorganisatorisk koordinering skjer innan barnevernsfeltet, og med bakgrunn i dei teoretiske perspektiva vert spørsmålet i kva grad det skjer som samordning i formelle organisasjonar og i kva grad skjer det som samarbeid i institusjonar. Det empiriske materialet som er presentert i kapittel 6,7 og 8, samt informasjonen frå tidlegare forskning, vert vurdert opp mot antakingane i dei ulike perspektiva, og på den måten analyserer og tolkar vi korleis samarbeidet skjer. Først i dette kapitlet handlar det om dei formelle strukturane: organiseringa av barnevernkontora og dei formelle samarbeidsordningane. Deretter vert det fokusert på det uformelle samarbeidet som skjer, mellom anna ved å sjå på samarbeidskulturen og koordinering som gjensidig tilpassing.

## **9.1 SAMORGANISERING OG SAMLOKALISERING**

At organisering er viktig for åtfærd, er ein påstand som er i tråd med generelle idear innan organisasjonsteori, og særleg dei **instrumentelle teoriene** som legg vekt på at åtfærd i organisasjonar er styrt av formelle strukturar. Når det gjeld samarbeid om barnevern, vil eit spørsmål vere om ein kan bruke organisasjonstilknytning som strategisk verkemiddel for å påverke omfanget av samarbeid. I tråd med eit instrumentelt perspektiv som Olsen og Brunsson (1990) viser til; reformperspektivet, ventar ein å kunne ha kontroll over verksemda gjennom å velje organisasjonsformer. Frå intervju i dei fire kommunane, ser det ut til at trua på at ein kan styre åtfærd i organisasjonar gjennom dei formelle strukturane er sterk. Både myndigheiter og tilsette ved

barnevernkontora har ein forståing av at etatsgrensene skapar barrierar, og at ved å endre desse kunne ein legge til rette for meir samarbeid. Dette var grunnen til at dei i Nordby ønska ein omorganisering, og at dei hadde omorganisert i Nordøy og Vestøy. Det har også vore sett fokus på å opprette samarbeidsorgan, særleg frå dei tilsette si side. Dette er såleis forståingar om at formelle organisasjonsgrenser påverkar, som vi finn att i det instrumentelle perspektivet, og i reformperspektivet. Spørsmålet vidare er då *korleis* den formelle organiseringa påverkar utforminga av samarbeidet innan barnevernfeltet.

#### **9.1.1 Barnevernet sin formelle tilknytning i den kommunale forvaltninga**

Ved å sjå på **etatstilknyttinga** av barnevernet i dei fire kommunane, kan spørsmål om formell organisering drøftast. Kommunar kan fritt velje kva tilknytingsform etatane og kontora skal ha, og det har vorte prøvd ut mange ulike modellar i kommunane dei seinare åra. Det er framleis vanleg å knyte barneverntenesta til helse- og sosialetaten, men ulike modellar har også vorte prøvd ut. I dei to småkommunane Vestøy og Nordøy har dei endra den formelle etatsinndelinga slik at barnevernet har vorte organisert saman med dei andre tenestene som arbeider med barn; skulen, helsestasjonen og Pedagogisk-psykologisk teneste. I Nordby har det også vore forslag om ein liknande omorganisering frå leiinga, men på grunn av motstand frå nokon av instansane vart dette ikkje gjennomført. I Vestøy og Nordøy har dei oppretta

**hjelpetenester** der dei instansane som arbeider mest med barn er slått saman, og dei har eit leiarforum som koordinerer arbeidet mellom instansane og vurderer kva tiltak som er naudsynt. Meldingar til barnevernet kan kome inn her, dersom foreldra ynskjer det. Erfaringane med samarbeidet i hjelpe-tenestene tyder på at dei samarbeider meir enn før, og at dette syner seg særleg ved at dei kan kome tidlegare inn med tverrfaglege vurderingar, enn når dei berre samarbeider i ansvarsgrupper. Vi kan difor tolke dette slik at det er i tråd med forventningane i det instrumentelle perspektivet om at den formelle organiseringa er viktig for åtferd, og at samarbeidet auka dersom ein oppretta formelle samarbeidsorgan. Det er ein fordel for samarbeidet at dei formelle etatsgrensene er oppmjuka ved å opprette eit formelt tverrfagleg og tverretatleg samarbeid. Sjølv i små kommunar der vi kan anta at kjennskapen til kvarandre er ganske god, ser det likevel ut til å vere viktig å ta bort dei formelle skilja.

Det tverrfaglege samarbeidet fungerer likevel ikkje heilt som ein ønska. I Vestøy ser det ut til at ambisjonane har vore for store, og at ikkje alle er innstilt på å ha eit så nært samarbeid. I Nordøy ventar dei at samlokaliseringa skal fremme samarbeidet i tråd med intensjonane. **Samlokalisering** er ofte også ein del av prosessen med å samorganisere. I Vestøy er dei samlokalisert, og ved Nordøy er dette planlagt, og dei tilsette ved barnevernet her saknar ei slik samlokalisering for å kunne ha meir uformell kontakt. I Nordby vart ein samlokalisering berre drøfta, og sjølv om dei tilsette i barnevernet ser fordelar ved dette, seier dei også at dette kunne ført til at det

kunne bli for uformelt, og at ein fare kan vere at dei informerte om ting som dei har teieplikt om. Dei to store kommunane i mi undersøking har ei meir vanleg og tradisjonell organisering, med barnevernkontoret under helse- og sosialsektoren. Her skjer det ingen koordinering av saker på etatsnivå, og sakene vert meldt direkte til barnevernet. Ved begge desse kontora, og særleg i Nordby, er barnevernsleiarane med på **tverretatlege samarbeidsmøtar** omkring generelle oppveksttema og planlegging, medan dette skjer på meir overordna nivå i småkommunane ved at berre leiarane for etatane deltek.

Erfaringane frå dei to kommunane som har omorganisert tyder på at dei instrumentelle sidene ved organisasjonar er viktige; - samanslåing fremmer samarbeid. Det ser likevel ut til at effektane er avgrensa, fordi ein ikkje når så langt i samarbeidet som ein ynskjer. Noko av dette vert forklart med at ein del av dei andre instansane er skeptisk, og ikkje føl opp samarbeidsstrategiar og planar, og nokon informantar seier også at dei har inntrykk av at samarbeidet vert trenert og motarbeidd. Frå Vestøy vert det nemnt at dei instansane som er skeptisk, framleis er det etter samorganisering og samlokalisering, så dei formelle omorganiseringane har ikkje hatt så stor effekt på tilliten til barnevernet. Det er altså ikkje tilstrekkeleg med formelle samarbeidsordningar; samordning, for å få auka tillit og å få til koordinerte og heilskapelege tiltak for barn som treng hjelp. Dette er i motsetnad til ideane i eit instrumentelt perspektiv, der ein forventar at reglar og

formelle ordningar skal følgjast lojalt. Dersom ikkje, kan ikkje formelle strukturar vere styringsmiddel.

Forståinga av at formell samordning kan vere viktig for å få til meir samarbeid, vert støtta av andre studiar om samarbeid om barnevern. Ein studie som har undersøkt etatstilknytinga i fleire kommunar, viser at når barnevernkontoret er skilt ut frå sosialkontoret, og lagt til ein oppvekstetat eller liknande, samarbeider dei meir med andre instansar (Østtveiten 1996:45- 47). Dette inntrykket vert stadfesta av ei tidlegare undersøking, der dei hevdar at organiseringa med å ha barnevernet i ein oppvekstetat er positivt for samarbeidsomfanget (Lie og Hauge 1994:73). Forklaringa på at det er positivt for samarbeidet, og særleg for samarbeidet med instansar som er utanfor den kommunale forvaltninga, er mellom anna at barnevernet vert meir synleg for andre når det er organisert bort frå sosialkontoret. Frå dei fire kommunane i mi undersøking er hovudinntrykket at det særleg er dei små barnevernkontora som kan verte isolert under sosialkontoret, medan dei større kontora er meir synleg og vert sett på som eigne instansar, sjølv om dei er knytt til Helse- og sosialetaten saman med sosialkontoret. Det kan difor vere meir naudsynt å "skilje seg" frå sosialkontoret ved dei små kontora, slik dei har gjort det i Vestøy og Nordøy, enn ved dei større kontora. Ei forklaring på det auka samarbeidsomfanget innan etatane i tråd med eit instrumentelt perspektiv, er at fråvær av dei formelle organisasjonsgrensene tek vekk barrierar for samarbeid. Sjølv om samorganisering ikkje tek vekk den

barrieren som manglande tillit skaper for samarbeid, kan det vere meir formelle hindringar som vert borte.

Generelt sett er det vanleg at kommunar organiserer etatane slik at dei kontora og institusjonane som har mest med kvarandre å gjere og er innanfor det same fagområdet, ligg under same etat. Barnevernet er ein sosialfagleg instans og dei tilsette er gjerne sosialarbeidarar med sosionom- eller barnevernspedagog- utdanning. Det er difor naturleg å organisere barnevernet saman med sosialkontoret, slik dei fleste kommunar gjer. Men barnevernet har mest samarbeid med dei andre instansane som har med barn og oppvekst å gjere, og difor like naturleg å legge til ein oppvekst, eller helse- etat. Når det gjeld spørsmålet om kven som er dei viktigaste samarbeidspartnarane til barnevernet, og kven dei burde vere samorganisert med, har eg ikkje gjort systematiske undersøkingar om dette, men frå mi undersøking er det er skulen og helsestasjonen som er nemnt som dei viktigaste samarbeidspartnarane. Sosialstatistikken frå Statistisk Sentralbyrå (NOU 2000:12, s.44) syner at dette er eit generelt trekk: det er helsestasjonen og skulehelsetenesta barnevernet har mest faste møter med om klientsaker, - omlag 60 i året. For samanlikninga si skuld, kan vi visa til at dei har omlag 49 faste møter med skulen og PPT, og 42 med barnehagen, medan talet er 28 for Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og 11 for politiet.

Etatsorganiseringa kan vurderast utifrå ulike omsyn. Dersom ein instans har ei koordinerande rolle kan ein organisere denne utanfor etatane, og direkte under rådmannen. Mange kommunar har gjort dette i samband med



miljøarbeid i kommunane (MIK), og i samband med flyktningarbeid, der nokon kommunar etablerte ein flyktningkoordinator direkte plassert under rådmannen (Otterlei 1989). I samband med flyktningarbeid vart koordinatortstillingar ei løysning på problemet med å få dette fagområde integrert som arbeidsområde for instansar som ikkje hadde opparbeidd rutinar for å arbeide med slike saker. Ei av ulempene med slike løysningar, er at instansen vert isolert og fråkopla andre instansar. Når det gjeld barnevern, er det ikkje eit nytt arbeidsfelt og dei ulike instansane har etablerte tiltak for barn. Koordinering for å integrere er difor ikkje relevant innan dette feltet. Barnevernet skal koordinere dei andre instansane sine tiltak overfor barn, og kunne slik sett vere organisert utanfor dei andre instansane. Omsynet til å vere synleg, og ikkje ein liten del av ein større instans kunne også vorte ivareteke slik. Men barnevernet er også ein faginstans som har eit fagleg fellesskap med andre instansar, slik at det kan vere hensiktsmessig å vere organisert saman med dei instansane som dei samarbeider mest med og er mest avhengige av i arbeidet sitt.

### **9.1.2 Grenseoverskridande samarbeid?**

Gjennom omgrepet *interorganisatorisk koordinering* (Knudsen 1993:15), som eg har synt til i teorikapitlet, får vi også fram at samarbeid mellom organisasjonar er grenseoverskridande, og at det kan vere knytt ekstra utfordringar til eit slikt samarbeid. Desse forholda kan vere at instansane har ulikt hierarki og vedtaksprosedyrar, og at representantar frå ulike organisasjons-

einingar kjem til eit samarbeid med ulikt mandat. Å ha eit uformelt samarbeid på tvers av avdelingar eller etatar innan forvaltninga, kan stride mot tradisjonell forvaltningspraksis. Tor Saglie (1976:162) viser til at horisontal kontakt mellom etatar ikkje alltid har vore like legitim, og seier vidare at: *”En kan vel si at etablerte byråkratiske prinsipper om blant annet rette kommandolinjer har stått i veien.”* Trass i at det etterkvart er meir vanleg med kontakt på tvers, - også i forvaltninga, skal ein framleis vere varleg med å gå utanom ”kommandolinjene” utan at dette er avklara på førehand. Sjølv om samarbeidsordningane mellom barnevernet og dei andre instansane er med på å gjere denne kontakten på tvers både legitim og til eit krav, kan likevel det at instansane er ulike, by på utfordringar. Vi kan t.d. tenkje oss at ein barnevernkurator må gå attende til barnevernleiaren eller etatssjefen for å få godkjent tiltak som har vorte vedteke i samarbeidsorganet, og at slike situasjonar hemmar samarbeidet.

Det ser ikkje ut til at slike problemstillingar har vore aktuelle i mine fire kommunar. Det kan vere fordi dei stort sett samarbeider med andre på same nivå i hierarkiet, og dermed unngår slike problem som har med hierarkiforskjellar å gjere. Mandatet som samarbeidspartnarane har synes også å vere avklart, både gjennom delegeringsreglementet overfor etatsleiinga, og at dei har kontormøtar ved barnevernkontora for å avklare sakene på førehand eller i ettertid, utan at det er noko problem. Som vi ser frå kontormøtet i Nordøy, vert sakene drøfta internt ved barnevernet før samarbeidsmøtar med dei andre instansane. Det ser heller ikkje ut til at det er ulike formelle

rammer for samarbeid mellom dei ulike instansane, men eit fellestrekk er at dei er prega av å ha spesialisert og høgt utdanna personale, med stor autonomi i jobben sin. Dette kan innebære at dei formelle rammene og det formelle hierarkiet ikkje er så sentralt for korleis dei samarbeider. Den autonome posisjonen inneber at det er forhold ved yrkesgruppene som er viktigare.

Det kan difor vere relevant å sjå dette i lys av kva makt og posisjon profesjonar har i organisasjonar, slik t.d. Scott (1995:X) gjer det i innleiinga i boka "Institutions and Organizations", der han sei at profesjonar skil seg frå andre yrkesgrupper som t.d. fagforeiningar, ved at dei ønskjer kontroll over meir ved arbeidsforholda enn t.d. løn. I lys av profesjonsperspektiv ynskjer profesjonane å ha kontroll over innhaldet i arbeidet, mellom anna ved å bestemme kva problem som fell under deira jurisdiksjon og kva normer som gjeld. Slike institusjonelle forhold ser ut til å prege samarbeidet om barnevern, sidan undersøkingar viser at barnevernet har mindre samarbeid med den mest profesjonaliserte instansen; barne- og ungdomspsykiatrien (BUP), sjølv ved omorganisering (kap.3.8).

Frå mi eiga undersøking kan det tyde på at makt og status- forhold kan nyttast til å skildre forholdet mellom BUP og barnevernet, og at barnevernet er avhengig av BUP. Frå Vestby viser dei til at BUP kan gjere faglege vurderingar av kva saker som er fagleg interessante og prioritere desse, medan dei sjølve også må ta hand om praktiske ting som ikkje er barnevernsfagleg arbeid. BUP vert også nemnt av Nordøy, men her er inntrykket

at dei ikkje ser så negativt på statusforskjellen, men heller aksepterer den. BUP vert vurdert å vere ein specialistinstans som barna dei har ansvar for kan få hjelp av, men også som dei sjølve kan få fagleg rettleiing frå. Det ser dermed ut til å vere eit skilje mellom førstelinjenivå og andrelinjenivå, som kan forklarast utifrå spesialiseringsgrad og eit profesjonsperspektiv som viser til at der er statusforskjellar, makt og avhengighet mellom yrkesgruppene.

Sjølv om den formelle organiseringa av instansane og samarbeidet ikkje er tilstrekkeleg, er det likevel liten tvil om at ei meir hensiktsmessig organisering kan fremme samarbeid om barnevern. Det ser ut til at ein til ein viss grad kan nytte organisasjonsformer som instrument for å få til samarbeid, og at dei formelle rammene rundt samarbeidet legg ein del premiss for korleis det vert utforma. Det instrumentelle perspektivet er dermed fruktbart som inntak til å forstå ein del av det som skjer i samarbeidet om barnevern. Vi kan likevel stille spørsmål om ein kan styre fram samarbeidet gjennom formelle ordningar. Det ser ikkje ut til at ein kan tvinge eit samarbeid igjennom, dersom dei tilsette ikkje er einige. Dei formelle rammene legg til rette for meir samarbeid, men tvingar det ikkje fram.

Det neste spørsmålet omkring samarbeidet vi skal sjå på, er om det er naudsynt å formalisere det for at det skal vidareførast.

## 9.2 ER FORMALISERING AV SAMARBEIDET VIKTIG?

Eit sentralt spørsmål som gjeld den formelle organiseringa er om det er viktig for samarbeidet at det er formalisert gjennom å ha faste møter, med bestemte deltakarar, arbeidsoppgåver og tidsplanar. Vert det meir samarbeid dersom det er formelt, og vert innhaldet i samarbeidet annleis, i tråd med instrumentelle perspektiv? Motsette spørsmål er om ikkje samarbeidet om barnevern krev ein meir uformell arena, særleg i det førebyggjande arbeidet, og for å opparbeide tillit mellom dei andre instansane og barnevernet?

### 9.2.1 Det formelle samarbeidet

Det formelle samarbeidet på etatsnivå, slik dei t.d. har det i Nordby med **oppvekstforum** der dei driv med planleggingsarbeid og tverretatlege prosjekt, har positive effektar på koordinering av tiltak på eit meir overordna nivå; mellom etatsleiarar. I Vestby saknar dei ei slik overordna koordinering, og meiner det skjer for tilfeldig slik dei har det no, utan formelle arenaer. I nokon av kommunane har dei oppretta **basisgrupper**, som er ein arena for å gje generell informasjon og drøfte saker anonymt. I andre undersøkingar viser dei også til kommunar som har hatt tilsvarande, men kalla det for bekymringsteam (Iversen og Havnen 1996). I Nordby er det dei ulike skulane som har ansvar for desse møta. I Nordøy hadde dei også slike samarbeidsgrupper tidlegare, men har ikkje ressursar nok til å oppretthalde dette. I staden for å ha slike faste samarbeidsmøter om generelle saker har Vestby jamlege møter med einskilde instansar, og deltek på **informasjons-**

**møte** hjå skular og barnehagar. Dei ser ulemper ved å ikkje ha meir kontakt med desse instansane, men kan ikkje prioritere dette. Dei synes ikkje at det er dei som skal lære opp og rettleie dei tilsette ved skular og barnehagar i å melde saker. Både i Nordby og Vestby har dei mange ulike **prosjektmøte**, som gjerne er tidsavgrensa, for å få satt fokus på særskilte problemområdar.

I tillegg til desse samarbeidsordningane opprettar alle kommunane **ansvarsgrupper** til ei sak når det er mange instansar som er involvert i å gje tiltak, dersom foreldra godtek det. I desse ansvarsgruppene koordinerer dei tiltak frå dei ulike instansane, og ein av dei, - gjerne den som kjenner barna eller foreldra best, vert oppnemnt som leiar for denne gruppa. Ansvarsgruppene varer så lenge det er behov for tiltak. Tidlegare har eg synt til andre undersøkingar som viser at ansvarsgrupper er mykje brukt som formell samarbeidsform i enkeltsaker; *"Bruk av ansvarsgrupper som metode for forpliktande samarbeid har dei seinare åra blitt meir og meir vanleg, særleg innan barnevernet, og i saker som involverer fleire forvaltningsnivå"* (Havnen og Iversen 1996:4). I generelle saker er det vanleg å ha regelmessige informasjonsmøter eller prosjektsamarbeid. Dette ser ut til å stemme med samarbeidsformene i dei fire kommunane i denne undersøkinga.

Det ser ut til at tverretatleg samarbeid for å få koordinert planar, prosjekt og tiltak, er vanskeleg å få til utan at det er formalisert gjennom møter. Dette er i tråd med vektlegginga på dei formelle organisasjonsstrukturane i **det instrumentelle perspektivet**. Det er gjennom dei formelle strukturane ein styrer åtferda til folk, og eit stabilt, langsiktig samarbeid kan ein få til

ved eit formelt samarbeid. Mangel på formelle møter på dette nivået verkar ikkje vere lett å kompensere med ved å ha uformell kontakt, fordi det vert for omfattande; det er mange instansar som burde informerast, og sakene kan vere kompliserte. Ein informant frå Vestby seier at samarbeidet vert tilfeldig og personavhengig.

Mykje av det samarbeidet som føregår kan bli svært generelt og er bra for å få informasjon, men ikkje for å handsame konkrete saker. Møta kan då bli sett på som ikkje viktig nok til å verte prioritert når dei er i ein pressa situasjon. Dersom ein forventar meir konkrete effektar, kan møta oppfattast som unødvendige, og samordning som eit honnørord utan meiningssinnhald. Ved Nordby seier dei m.a. at dei ikkje går på møte for moro skyld. Det ser likevel ut til at der er ulike vurderingar av kva som er naudsynt, og dei møta som er meir generelle og uformelle, og minst knytt til sakshandsaming, er gjerne dei som bidreg til auka kjennskap og minkar tersklane for å melde saker. Dette gjer at dei i Nordøy ser dei positive effektane ved basisgrupper, men likevel ikkje har ressursar til å gjennomføre lenger. Dei må prioritere konkret sakshandsaming.

Eit trekk ved samarbeidsmøta som nokon av informantane trakk fram, var at det kunne bli for uformelt og usakleg dersom ikkje foreldra var tilstades. Ei av dei som la vekt på dette, hadde jobba ved eit større kontor tidlegare, og synes at samarbeidet ved den vesle kommunen var altfor uformelt. Ved å trekke foreldra inn i møta, vart dei meir sakleg. Det ser altså ut til at formelle samarbeidsorgan ikkje er nokon garanti for at innhaldet i sam-

arbeidet er formelt eller sakleg, men at ein må vere bevisst på dette gjennom arbeidet i gruppene. Ansvarsgruppene vert vurdert å vere nyttige og naudsynte for å få til tverrfagleg samarbeid, og for å få koordinert tiltak. Desse samarbeidsordningane er difor slett ikkje tomme honnørord utan meiningsinnhald. Dersom det er mange instansar som er involvert, verkar det mest hensiktsmessig å samle desse i formelle møte, slik at barnevernet og brukarane slepp å gå til mange ulike instansar. Dei formelle møta med utarbeiding av tiltaksplanar gjer at alle kan få oversikt over tiltaka, og planane verkar dermed koordinerande. I Vestby vart det nemnt at det dei andre instansane treng å vite vil stå i desse planane, og dermed kan behovet for uformelle samtalar vere mindre.

I kapittel 2 (s.48) har eg synt til andre undersøkingar som også legg vekt på at det er viktig med formalisering av samarbeidet. Desse undersøkingane peiker på at samarbeidsproblem oppstår på bakgrunn av mangel på mål og formelle ordningar, og for lite styring av prosessane (Christiansen og Nordahl 1993:85). Dette ser ut til å kunne forklarast i lys av **instrumentelle teoriar** om organisasjonar, der ein legg vekt på at formelle strukturar styrer åtferd, og dermed at dei formelle rammene for samarbeid er viktig for å få til samarbeid. For å få samarbeidet til å skje, må ein opprette formelle grupper, avtale møtetider og deltakarar, og ha eit mål for arbeidet, og bruke tiltaksplanar som verkemiddel for dette. Vi kan merke oss at det er rammene for samarbeidet som er formalisert gjennom å ha formelle møte. Det er dermed ikkje formalisert samarbeid slik Mintzberg (1979:7) nyttar omgrepa,



fordi han då viser til korleis sjølve koordineringsprosessen skal føregå, og seier at koordineringa er formalisert når den skjer gjennom regler og standardisering. Å ha formelle møter gjev også rom for å koordinere gjennom gjensidig tilpassing, som er ein form for uformelt samarbeid som eg kjem attende til i drøftinga nedanfor. Formalisering av samarbeidet i form av møter, inneber ikkje nødvendigvis formalisering av arbeidet gjennom å regel-feste eller standardisere det.

### 9.2.2 Det uformelle samarbeidet

I tillegg til det formelle samarbeidet har dei tilsette ved barnevernkontora eit omfattande **uformelt samarbeid**. Dette går mykje på telefonsamtalar, anten frå andre instansar som vil drøfte saker anonymt, eller frå barnevernet sjølv i samband med undersøkingar omkring ei ny sak. At barnevernet skal gjere undersøkingar er heimla i lova, så slike henvendingar frå barnevernet til andre instansar kan vere formelle. Sidan dei andre instansane har opplysningsplikt til barnevernet er samarbeidet heller ikkje frivillig. Eg vil likevel karakterisere dette samarbeidet som uformelt, fordi kontaktforma er uformell så lenge det er tilstrekkeleg med samtalar. Det vert ikkje sendt formelle brev, og dei har ikkje møter med innkalling eller referatskriving. Ved dei anonyme drøftingane er det nettopp eit poeng at samarbeidet skal vere uformelt, fordi dei som spør om råd og rettleiing ikkje er klar til å melde saka formelt til barnevernet. Ved barnevernkontora har dei oppmuntra til

anonyme drøftingar for å senke terskelen til barnevernet, og for å kunne gje hjelp dersom det er usikkerhet om alvoret i ei sak.

Dette uformelle samarbeidet vert difor vurdert som viktig for i det heile teke få inn saker. Dei kan også få inn saker gjennom dei formelle møta i hjelpetenesta, dersom det er avtalt med foreldra. Men det er ikkje alle kommunar som har organisert i ei hjelpeteneste. I Vestøy vert det t.d. nemnt at dei ikkje vil ha for mange faste møter fordi det tar for lang tid, og at dei oppmuntrar dei andre instansane til å ringe for å drøfte saker. Dei opplever likevel ulemper med mangelen på formelle møter, og ein informant seier at det er eit stort behov for samordning, og at samarbeidet vert for tilfeldig og personavhengig.

Det vert også nemnt at andre instansar opplever det som ein barriere å ringe til barnevernet for å drøfte saker anonymt, - så sjølv den mest uformelle kontaktforma har tersklar. Ved nokon kontor har dei også anonyme drøftingar i formelle samarbeidsorgan. I Vestby meinte dei at noko av den uformelle kontakten kunne bli for useriøs og usakleg, og at det kunne vere naudsynt å skjerme seg mot nokon av desse samtalan. Ved alle kontora vart dei andre instansane oppmoda til å melde sakene inn til dei eller til hjelpetenesta der dei hadde oppretta ei slik. Det er på den måten barnevernet kan opprette ei sak og sette i gang tiltak på, så det er svært viktig for arbeidet med sakene at dette uformelle samarbeidet fungerer. Andre former for uformelt samarbeid kan skje ved meir tilfeldige møter, men for at dette skal kunne skje med eit visst omfang krev det gjerne samlokalisering.

Andre studiar av samarbeid tyder på at dei formelle samarbeidsorganane ofte vert brukt til å drøfte den generelle oppvekstsituasjonen, men at samarbeid om klientsaker ofte vert gjort uformelt (NOU 2000:12 s.42). I dei fire kommunane i denne studien vert også generelle forhold drøfta i formelle organ der både politikarar og representantar for mange sider ved den kommunale verksemda kan møte, men det ser ut til at arbeid med klientsaker som krev samarbeid mellom fleire instansar også er meir formalisert gjennom at det vert gjort gjennom ansvarsgrupper. Å jobbe i ansvarsgrupper ser ut til å vorte ein godt etablert arbeidsmetode, som alle kontora nyttar. Den uformelle kontakten er likevel omfattande, og det ser ikkje ut til at meir formelt samarbeid erstattar det uformelle, eller omvendt. Det er heller slik, - seier ein av informantane, at når ein aukar det formelle samarbeidet og får eit nettverk, vert det lettare å ta uformell kontakt.

Denne vektlegginga av det uformelle samarbeidet er i tråd med **nyinstitusjonelle perspektiv**, - både i den forstand at vi også må få fram det uformelle samarbeidet som skjer for å kunne skildre korleis samarbeid i organisasjonar faktisk fungerer, men også i den forstand at det ikkje er tilstrekkeleg med dei formelle ordningane for å kunne gjere ein god barnevernsjobb; å koordinere tiltak for barn. Andre sine undersøkingar og mi eiga undersøking tyder på at dei uformelle prosessane og det uformelle samarbeidet er svært viktig for å få koordinerte barnevernstiltak, og dette er i tråd med antakingane i eit nyinstitusjonelle perspektiv. Det ser også ut til at både den fysiske isoleringa, dei formelle grensene og dei formelle møta

kan vere ei skjerming mot for mykje uformell kontakt. Den uformelle kontakten er positiv, men kan ha ulemper ved at der er forventningar om å få informasjon som barnevernet ikkje kan gje, og ved at dei kan få mykje usakleg informasjon.

I neste del skal vi sjå nærare på dei uformelle prosessane og det uformelle samarbeidet ved å undersøke korleis samarbeidskulturen innan barneverntenesten er.

### 9.3 SAMARBEIDSKULTUR

Vektlegginga på det uformelle samarbeidet er i tråd med nyinstitusjonelle perspektiv på organisasjonar, som legg vekt på at uformelle trekk også har betydning for åtferd i organisasjonar. I teorikapitlet antok eg, i lys av ulike teoriar innan slike perspektiv, at det skjer mykje uformelt samarbeid i organisasjonar, og at dette samarbeidet er prega av dei normer og verdiar, - både formelle og uformelle, som er i organisasjonar. I lys av det nyinstitusjonelle perspektivet vil ein også anta at samarbeidsordningar som er i tråd med dei institusjonaliserte verdiane og normene er lettare å få i stand, enn dersom der er motsetnader mellom ordningane og eksisterande verdiar. Omgrep som organisasjonskultur kan fange opp dei uformelle sidene ved organisasjonar, ved at kulturuttrykk som verdiar, ritual, heltar og symbol (Jamil 2000:249) vert skildra. Kva som er **samarbeidskulturen** i organisasjonen kan dermed fangast opp ved å skildre kva haldningar aktørane har til samarbeid og til kvarandre, og normer og verdiar om kva handlingar som vert oppfatta som

riktige og legitime, - både i arbeidet generelt og i samarbeidet spesielt. Symbol og ritual som omhandlar samarbeid er også kulturuttrykk som kan fortelje oss korleis samarbeidskulturen er.

Frå intervju med tilsette innan barneverntenesten i dei fire kommunane kjem det fram at verdiane som er knytt til samarbeid generelt sett, er at det er viktig og riktig å samarbeide. I Vestøy seier dei at dei bevisst rekrutterer personar som har ei positive haldning til samordning. Leiaren ved Barne- og ungdomstenesta framstiller kommunen som ein føregangskommune når det gjeld samordning, og profilerer seg som ein "etatsfri" kommune, og vi kan tolke dette som at dei vil framstå som "samarbeidsheltar", for å nytte eit omgrep som er kulturuttrykk. Han seier også at alle dei tilsette jobbar i Barne- og ungdomstenesta, og at dette skal vere eit symbol. I denne kommunen er dei altså også bevisst at organisering kan ha symbolsk tyding, og dei brukar dette strategisk. I Vestby meiner dei at det er eit stor behov for samordning, og gjev uttrykk for at dei gjerne samarbeider, men helst vil ha dette inn i "ordna" former. Det er bra å samarbeide, men det er mest riktig å gjere det utan å gå på akkord med teieplikt eller rettstryggleik.

I Nordby meiner dei at dei er ein etterspurt samarbeidspartnar, og vert oppfatta av andre å vere nyttige. Det er ikkje berre riktig å samarbeide, men også nyttig. I Nordøy er dei tilfreds med samarbeidsmøta, og seier at det flotte med møta er at dei slepp å gå frå instans til instans. Dei er også fornøgd med ordninga med at dei kan verte innkalla til møter etter behov: *"det er ein veldig OK måte å gjere det på"*. I Nordøy nemner dei også retts-

tryggleiken til barna som ein grunn til å formalisere samarbeidet. Alle barneverninstansane i kommunane har ei positiv haldning til å samarbeide.

Ei anna undersøking som er i tråd med dette, er ei evaluering av omorganiseringa av oppvekstetaten i Steinkjær kommune (Lichtwarck, Magnussen og Fylling 2001), der det m.a. kjem fram at barnevernet er positiv til teamarbeidet med pedagogisk-psykologisk teneste (PPT), medan PPT er meir skeptisk (op.cit.2001:19-20).

Om andre instansar har dei tilsette i barnevernet ulike oppfatningar, men ein generell oppfatning er at dei andre er viktige men skeptiske samarbeidspartnarar. I Vestøy har helsesøstera sagt at ho er skeptisk, og ein informant meinte at andre instansar boikotta samarbeidsordningar. Elles vert det av barneverntilsette vist til ein generell frykt hjå dei andre for å melde saker og dermed risikere å komme i konflikt med foreldra. Om andre instansar seier dei også at dei kan vere nyttige; t.d. slik dei ser det i Nordby: gjennom samarbeidet vert dei kjent med andre personar og kva personar som er nyttige. I Nordøy vert Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) nemnt som ein god hjelpeinstans, både gjennom at barna får hjelp, og at dei sjølve får fagleg rettleiing. Ved Vestby er BUP derimot også vurdert å vere ein litt distansert instans som kan velje å arbeide med interessante saker. I denne kommunen nemner dei også at dei opplever at andre kan vere nysgjerrig og kome med for mykje usakleg sladder i drøftingar av saker, og det er difor dei vil ha eit formalisert samarbeid.

Det ser ut til at det er ei norm om å samarbeide blant dei tilsette i barneverntenesta og hjå leiarane. Samarbeid er nyttig, men det skal også skje på ein riktig måte. Dette er haldningar til samarbeid som verkar å vere generelle innan barneverntenesta, sjølv om dei ikkje alltid handhevar dette sjølv. Dei er positive til samarbeid fordi det har positive effektar for jobben dei skal gjere, og ikkje på bakgrunn av at dette er honnørord eller symbol. Dei er kritisk til møter og samarbeid som ikkje er nyttig eller som er i strid med teieplikt og rettstryggleik. Nokon av dei opplever dilemma mellom å ha nær kontakt og å gje for mykje informasjon. Dei tilsette innan barneverntenestene vurderer det slik at andre instansar er meir skeptiske til samarbeidet, og at dei vurderer verdiar som rettstryggleik og teieplikt frå ein annan ståstad enn dei sjølv, slik at det kan sjå ut som motsetnader mellom dei og barneverntenesta om t.d. å få informasjon. Det er rimeleg å tolke haldningane og verdiane til samarbeid blant barnevernsarbeidarar som positive, og på den måten kan vi sei at vi finn ein positiv samarbeidskultur.

Samarbeidet er likevel prega av at der er motstridande normer og verdiar i eit samarbeid; ein skal vere likestilt og gje gjenytingar i form av informasjon, og samstundes arbeide i tråd med formelle retningsliner for arbeidet. Dei som vil halde på dei formelle reglane, vert formalistisk, og kan bli skulda for å vere gjerrig med informasjon, og det vert tolka som maktbruk. Dei som går inn på ein meir uformell stil i samarbeidet og bruker informasjon som forhandlingskort, kan bryte teieplikta og dermed miste foreldra sin tillit.

Forhandlingar kan vere trekk ved samhandling som ein er oppteken av innanfor spelteori, og vurdere som ein rasjonell handling av aktørane. At forhandlingar vert sett på som riktig samarbeidsmåte kan også sjåast på som eit kulturelt uttrykk, og i denne samanheng verkar det fruktbart å tolke forhandlingssituasjonen som at det er ein **forhandlingskultur** som pregar samarbeidet. Dette kan vi sjå i motsetnad til ein forståing av samarbeidet som basert på formelle lover og regler, med klare avgrensa avtalar og arbeidsdeling, og der samarbeidet består av å fordele oppgåver etter klart definerte kunnskapar og kompetanse, som vi ville gjort i eit instrumentelt perspektiv.

Det er vanleg å anta at det kan vere bra med gjensidig avhengighet og litt overlapp av oppgåver mellom dei ulike einingane for å få til meir samarbeid mellom dei. Innan barnevernet ser det ut til å vere overlapp av ansvar for oppgåver mellom barnevernet og dei andre instansane, men at barnevernet har eit overordna ansvar, og skal ikkje utføre alle oppgåvene sjølv. Denne overlappen gjer at dei andre instansane har meiningar om kva og korleis tiltak skal iverksettast, men det er likevel barnevernet som skal avgjere dette. Det er gjensidig avhengighet mellom instansane: barnevernet har informasjon om barna og ressursar til å gjennomføre tiltak, men på den andre sida også avhengig av at instansane melder sakene til dei og gjev dei informasjon. Det er gjerne barnevernet som tek ansvar og initiativ til samarbeid, mellom anna fordi dei er pålagt å gjere det, og fordi det er dei andre instansane som ser situasjonane som skal meldast som sak til barnevernet. Det kan dermed sjå ut til at barnevernet er mest avhengig av dei andre. Men



etterkvart som dei andre instansane får kjennskap til kva barnevernet kan bidra med, ser dei ut til å vere ein etterspurd samarbeidspartnar, - som ein av informantane sa det. Dei andre instansane er dermed også avhengige av barnevernet. Eit av dei forholda som vert nemnt som hinder for samarbeid i andre undersøkingar, er teieplikta som gjer at dei andre instansane ikkje har krav på å få vite korleis det går med dei sakene dei melder til barnevernet. Dei andre instansane ynskjer likevel å få vite om korleis det går med "deira" barn. Vi kan difor tolke situasjonen slik at det er ein samarbeidskultur prega av ein forhandlingssituasjon. Det er eit gjensidig bytte; informasjon og meldingar mot informasjon og tiltak.

Denne situasjonen er i tråd med nyinstitusjonelle perspektiv sin vekt på dei uformelle trekka ved samarbeidet, - det er ikkje nok med reglar om meldeplikt for å få dei andre til å melde saker. Den forhandlingssituasjonen som barnevernet er i, kan vere ein "vinn-vinn"- situasjon (Jacobsen og Thorsvik 1997:276), dersom begge partar kan sjå at dei har felles mål og felles nytte i samarbeidet (op.cit.277). Ein slik vurdering er i tråd med idear om rasjonelle aktørar, men situasjonen her er likevel uformell. Dersom barnevernet vil gå inn i forhandlingar, kan dei love tiltak og informasjon mot at dei andre instansane melder saker og ivaretek sine oppgåver overfor barna.

Det ser ut til at barnevernet i dei ulike kommunane må utforme samarbeidet ved å balansere mellom ulike verdiar som går på likeverd i samarbeidet og på teieplikta overfor brukarane. Dette er ikkje noko som kjem fram dersom ein berre ser på dei formelle strukturane og organiseringa av

samarbeidet, men som likevel legg mange premissar for samarbeidet. Det ser ut til å vere både formelle normer om arbeidsmåtar, og uformelle normer om samarbeid som pregar samarbeidet om barnevern.

#### **9.4 GJENSIDIG TILPASSING**

Ein del av samarbeidet mellom dei ulike instansane som skal gje tilbod til barn som treng hjelp, er avtalar og ordningar for kven som skal gjere kva; arbeidsdelinga. I lys av instrumentelle perspektiv er det ikkje problem knytt til denne arbeidsdelinga; ein ser på kva verkemiddel som skal til, og leiinga fordeler oppgåvene. Det kan derimot oppstå konflikhtar når ein endrar denne, ved t.d. samanslåing, men dette er ”beviset” på at koordinering skjer; ulike omsyn vert brynt mot kvarandre. I lys av nyinstitusjonelle perspektiv og ulike profesjonsteoriar er antakinga at arbeidsdelinga og samarbeidet er meir problematisk, fordi det kan vere usikkert kor grensene mellom oppgåvene går, og fordi at kunnskapsgrunnlaget også kan vere uklart. Dei ulike yrkesgruppene og koalisjonane i organisasjonen har autonomi og makt. Samarbeidet vert difor prega av konflikhtar som oppstår når der er usemje mellom yrkesgruppene om kven som er kvalifisert til å ta hand om spennande arbeidsoppgåver, og kven som skal ta seg av lågstatus arbeidet. Det er særleg i lys av maktteorien innan profesjonsperspektiv at ein ser det slik at profesjonane har ulike interesser som dei kjempar for, at dei har sterk lojalitet til faget sitt, og at dei vil skjerme seg mot andre; dei utviklar ”inn-grupper”, og er skeptisk mot dei andre.

Ein annan profesjonsteori; arbeidsprosessteorien, har lagt vekt på at det kan vere ulike former for arbeidsdeling innan eit arbeidsfelt, og Abbott (1988:20) kallar dette for ulike former for jurisdiksjon. Han meiner at det kan oppstå ein arbeidsplassassimilasjon (op.cit.s.65) slik at grensene mellom yrka ikkje vert så klare lenger, fordi profesjonane utførar oppgåver som ikkje ligg i utdanninga og etterkvart får meir lik kunnskap. Denne måten arbeidsdelinga skjer på, minner om den **gjensidige tilpassinga** som Lindblom (1965) og Mintzberg (1979) viser til i samband med ulike former for koordinering. Spørsmålet i denne samanheng, er om det er trekk av kamp eller meir pragmatisk og gjensidig tilpassing som pregar korleis samarbeidet om barnevern har vorte utforma.

Erfaringane frå dei fire kontora tyder på at arbeidsfordelinga mellom instansane som samarbeider om barneverntiltak skjer ulikt i dei ulike kommunane. Generelt sett ser arbeidsdelinga ut til å kome i stand gjennom handlingar og kompromiss mellom dei ulike instansane, og varierer med situasjonen rundt saka. På grunn av at sakene er ulike, er det ikkje hensiktsmessig å ha standardar og reglar for arbeidsdelinga, - og det er nettopp difor det er behov for samarbeid. Forholda rundt barna kan variere mykje, slik at det ikkje alltid er opparbeida standardar for kva tiltak som er bra.

Samarbeidssituasjonen er også open, i den forstand at dei skal lage ein tiltaksplan som passar den enkelte. Dette gjer at vi kan sjå på barnevernsfeltet som eit komplisert og kompleks felt, som gjer at ein, i tråd med Mintzberg, ikkje berre kan ha formelle standardiserte koordineringsformer

som t.d. regler. Informantane fortel at sakene vert vurdert ulikt av dei ulike yrkesgruppene; lærarane og helsesøstre kan ha oppfatningar om kva som er problemet som ikkje barnevernkonsulenten nødvendigvis er einig i. Frå Nordøy fortel dei at sakene kan innehalde problemstillingar som er nye for dei, som dei ser at dei ikkje har nok fagkunnskap om i ansvarsgruppa heller, og må kanskje søke hjelp utanfrå. Den barnevernsfaglege metodikken kan også vere uklar, slik at det ikkje alltid er klare grenser for kven som skal gjere kva. Det ser dermed ut til at sakene er opne for mange tolkingar, og utfordringa er å bli einig om kva saka gjeld og kva tiltak som skal iverksettast. Dette er eit situasjon som kan forklarast i tråd med **nyinstitusjonell teori**, som nettopp seier at samarbeidssituasjonen kan vere uklar, og at vi derfor, i motsetning til i det instrumentelle perspektivet, ikkje kan forutsjå korleis samarbeidet vert sjølv om der er mål og formelle rammer rundt samarbeidet. Situasjonen er open for ulike tolkingar frå ulike aktørar. Sjølv om det er barnevernet som må definere saka som ei barnevernsak dersom ein skal bruke ressursar frå barnevernet, og dermed kan verke å ha ei overordna rolle, består mykje av arbeidet i å koordinere tiltak frå dei andre, og då må ein drøfte saka og motivere dei andre til å ta ansvar for tiltak.

Samarbeidet ber difor preg av tilpassing frå alle partar, og kan tolkast som ein form for gjensidig tilpassing. I tråd med Mintzberg (1979) som seier at gjensidig tilpassing passar best i små enkle og store komplekse organisasjonar, kan vi sjå på samabeidsforaene som ein måte å lage ein formell arena som er litt mindre og oversiktleg, slik at ein kan gjere koordine-

ringa ved gjensidig tilpassing. Det skjer også samarbeid og gjensidig tilpassing gjennom at ein informerer kvarandre om saka i samtalar, og gjerne telefonsamtalar. Frå Vestby vert det m.a. nemnt at dette er utilfredsstillande, fordi det vert for tilfeldig og avhengig av den personlege kontakten. I Nordøy vert det nemnt at den uformelle personlege kontakten har vore for dårleg no, og at dei ser for seg at dette vert betre når dei vert samlokalisert. Den forma for koordinering gjennom gjensidig tilpassning som ein kan ha i ein enkel organisasjon, der alle har oversikt over alt som skjer og det er lett å halde kontakten, ser ikkje ut til å vere hensiktsmessig for å få til samarbeid om barnevern, - det krev at ein opprettar arenaer for å møtes, anten som formelle møter eller ved samlokalisering. Vi kan sei at sjølv om forma er formell ved at dei har møter, er sjølvne samarbeidsmåten; gjensidig tilpassing, likevel uformell og fleksibel.

Gjennom desse omgrepa ser vi at vi talar om koordinering på ulike nivå og med ulik formaliseringsgrad. Ei formell koordineringsform kan vere standardisering av tiltak, medan eit formelt møte er eit fora for koordinering av desse tiltaka. Å møtes er dermed ikkje nødvendigvis ein formell koordineringsform i den forstand at alt samarbeidet som skjer i desse gruppene er formalisert.

Gjensidig tilpassing er i tråd med eit **arbeidsprosessperspektiv** innan profesjonsperspektivet, og antakingane om at samarbeidet ville vere prega av tilpassing til oppgåvene som treng å gjerast. Det er dei ulike yrka sin kompetanse som er utgangspunktet for arbeidsdelinga om barnevernstiltak,

men sidan det vert oppfatta slik at det kan vere uklart kva den faglege metodikken er, kan det forklare at arbeidsdelinga også er forhandlingsbar. Det kan nok vere maktkamp bak posisjonen som dei ulike representantar har, og statusen til yrkesgruppene ser ut til å ha innverknad på i kor stor grad ein må tilpasse seg. Klarast ser vi dette når det gjeld barne- og ungdomspsykiatrien, som ikkje i så stor grad er involvert i det daglege arbeidet, og ikkje er så avhengig av dei andre instansane, og dermed ser ut til å kunne fri seg frå den justeringa og tilpassinga som dei andre må finne seg i. Eit **maktperspektiv** ser dermed ut til å vere fruktbar for å forklare kvifor nokon instansar kan skjerm seg frå dei andre. Denne skjerminga ligg innebygd i forvaltnings-systemet også, ved at barne- og ungdomspsykiatrien var lagt til det fylkes-kommunale nivå, og innføring av Leon-prinsipp; at ein skal gje behandling på det lågaste effektive omsorgsnivå. Gjensidig tilpassing ser ikkje ut til å vere i samsvar med sterke profesjonskonfliktar og maktkamp, eller for stor uavhengighet.

## 9.5 OPPSUMMERING

Frå dette kapitlet kan vi oppsummere med at samarbeidet om barnevern skjer både i formelle samarbeidsorgan og som uformell tilpassing i det daglege arbeidet. Dei formelle samarbeidsorgana er i hovudsak ansvarsgrupper, basisgrupper og einskildmøtar, medan mykje av det mest uformelle samarbeidet føregår som telefonsamtalar. Dei formelle organa er rammer som definerer når og kven som skal møte, og kva som er hensikten med møta.

Etatsinndelinga er også viktig for korleis samarbeidet fungerer, og omorganisering der barnevernet vert samorganisert med dei som arbeider mest med barn, har skjedd i dei to minste kommunane, og er elles også ein vanleg trend generelt sett. Sjølv ved oppretting av formelle samarbeidsorgan kan arbeidsformene i møta likevel vere uformelle ved at det skjer ein gjensidig tilpassing og uformelt prat. Dette er særleg viktig med omsyn til kva type informasjon som vert gitt, på grunn av teieplikta. For nokon er formalisering av samarbeidet, og deltaking av foreldra, tiltak for å få meir formelle og saklege arbeidsformer, - som også er i tråd med teieplikta dei har. Eg har synt til at samarbeidskulturen er prega av at dei har formelle reglar om arbeidsforma, og dette gjeld teieplikt for barnevernet, og opplysningsplikt for dei andre instansane. Dette kunne gje barnevernet ein overlegen posisjon i samarbeidet, men sidan barnevernet kan vere ein instans dei andre gjerne helst ikkje vil ha kontakt med, og lar vær å melde saker, må barnevernet heller prøve å få fram at dei har tiltak som andre kan ha nytte av. Barnevernet er avhengig av at dei andre melder saker og iverkset tiltak, så samarbeidskulturen er heller prega av forhandlingar og gjensidig avhengighet, enn formalisering og reglar.

For barnevernet ser det ut til å vere ein balansegang mellom å involvere dei andre i tilstrekkeleg grad, men likevel halde på teieplikta. Dei ulike teoretiske perspektiva er fruktbare som analysereiskap, men på ulike vis. Vi ser at det er mykje samarbeid som skjer i dei formelle fora, og at formalisering er viktig for å oppretthalde samarbeidet. Dette er i tråd med instrumen-

telle perspektiv. Men vi ser også at dersom vi skal få innblikk i korleis samarbeidet skjer, må vi også trekke inn omgrep som samarbeidskultur og gjensidig tilpassing, som vi gjer med dei nyinstitusjonelle perspektiva. Dei formelle organa er rammer, men innhaldet er prega av meir uformelle trekk enn desse strukturelle trekka kan gje oss forståing av.

Dersom vi samanliknar mellom kommunane, ser det ut til å vere eit skilje mellom dei store og dei små kontora når det gjeld sentrale faktorar for korleis samarbeidet om barnevernet er organisert og fungerer. Det er rimeleg å anta at det er forskjell på kompetansen i dei ulike kommunane, og at større kommunar kan ha meir spesialisert kompetanse på mange fleire områder enn i ein liten kommune med få tilsette i kvar instans. Dette kjem fram ved at dei i Vestby har ei oppfatning av at dei småkommunane dei samarbeider med ikkje har så stor kapasitet. I Nordøy synes dette ved at dei har ei oppfatning av at Barne- og ungdomspsykiatrien kan vere ein fagleg rådgi-varinstans for dei, dei har gått saman med andre småkommunar om å få rådgjeving av ein jurist, og spør etter råd frå Familieavdelinga hjå Fylkesmannen.

Det ser også ut til at dei store kommunane er meir oppteken av å formalisere samarbeidet, medan dei små gjev meir rom, eller har betre føresetnadar for å koordinere gjennom uformelt samarbeid, og er dermed også meir i ein forhandlingssituasjon med andre etatar. Det er også forhold som tyder på at dei større kontora er meir autonome og sjølvstendige, og at dei mindre kontora er meir styrt ovanfrå. Vi får dermed eit bilete av dei store



kontora som meir ”proffe”; autonome og premissleverandørar, medan dei små kontora er meir ”amatørar”; avhengige og tilpassande både til leiing og andre instansar.

I neste del skal eg sjå på kva som er årsaka og bakgrunnen for at dei tilsette i barnevernet samarbeider med dei andre instansane.



## 10 STYRT ELLER FRIVILLIG SAMARBEID?

Det andre spørsmålet frå problemstillinga er **kvifor aktørane samarbeider**. Her er fokus retta mot kven som har initiert samarbeidet om barnevern, og spørsmål om i kva grad det er pålagt ovanfrå eller på bakgrunn av behov sett nedanfrå. Er det mogeleg å få til eit samarbeid om barnevern gjennom å påleggje dei tilsette å samarbeide, eller er det andre ting som skal til for at samarbeidet skal kome i stand? Og når ein har sett i gang med samarbeid, er dette då eit verkemiddel for å få til koordinerte og heilskaplege tenester, eller kan samarbeid også vere eit mål i seg sjølv?

Med utgangspunkt i dei mange problema som ser ut til å vere knytt til samarbeid, er det interessant å undersøke kva som skal til for å få til samarbeid, og om dette har samanheng med kva som er bakgrunnen for behovet for samarbeid. Innan barnevernsfeltet skjer det mykje samarbeid og samarbeid i mange ulike former, men det er også mangel på samarbeid. Kva er det som kan forklare at samarbeidsordningane og det uformelle samarbeidet som er skildra i førre kapittel har kome i stand?

Med eit organisasjonsteoretisk utgangspunkt er det forhold innan barneverntenesta; både dei instrumentelle og institusjonelle trekka som vert drøfta som fruktbare forklaringar. Utifrå eit instrumentelt perspektiv vil vi sei at samarbeidet skjer fordi dei skal nå eit mål, og målet er å gje barne-

vernstenester som er heilskapelege. Verkemiddelet er å samarbeide for å koordinere innsatsen til dei instansane som arbeider med barn. Dette gjeld både å oppdage forhold som krev tiltak, å vurdere ulike tiltak, og å tilpasse tiltaka slik at dei verken overlappar eller er mangelfulle. Når det gjeld spørsmålet om samarbeidet skjer fordi at det er pålagt eller oppstår fordi det er behov, vil vi utifrå eit instrumentelt perspektiv sei at dette er pålagt og planlagt frå leiinga. Samarbeid er eit strategisk vald verkemiddel for å nå eit bestemt mål. I lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv vil vi ikkje tru at der er så klare samanhengar mellom mål og verkemiddel, og dessutan at hensikten med å opprette formelle samarbeidsordningar også kan vere å få legitimitet av omgjevnadene, og meir eit symbol utan reelt innhald. Utifrå eit nyinstitusjonelt perspektiv vil vi også tru at samarbeidet oppstår på bakgrunn av eit behov hjå dei tilsette, og dersom ikkje, vil dei motsette seg endringar som dei ikkje er einig i, - eller som ikkje er i samsvar med dei institusjonaliserte normene og verdiane i organisasjonen.

Det første temaet i dette kapitlet er om samarbeid er eit strategisk verkemiddel for å nå mål, eller eit symbol. Deretter skal eg ta opp spørsmålet om endring av formelle ordningar for samarbeid fører til meir samarbeid. Den neste delen handlar om kva dei tilsette sjølve ser som noko av grunnlaget og hensikten med samarbeidet; å samarbeide for å bli betre kjent og skape tillit. I siste del spør eg om det er særskilte forhold ved barnevernsarbeidet som legg premissar for samarbeidet.

## 10.1 SAMARBEID SOM STRATEGI ELLER SYMBOL

I tråd med **instrumentelle perspektiv** på organisasjonar vil vi vente at samarbeid er eit verkemiddel for å nå målet om å få betre koordinerte tenester. Samarbeidstiltaka vi ser i kommunane skal dermed vere verkemiddel som har vorte vurdert av leiinga til å gje heilskapelege og koordinerte tiltak. I dei fire kommunane har dei ulike former for samarbeid, men dei varierer mellom nokre ulike former for formell samordning, - gjennom ulike typar møter og organisering, og uformelt samarbeid. I følgje Mintzberg (1979) er det hensiktsmessig å vurdere ulike koordineringsformer utifrå kor kompleks ein organisasjon er, og ulike typar av formelle koordineringsformer kan vere å regelfeste ein praksis eller standardisere arbeidsoppgåvene. I følgje Jacobsen (1993) er det også mange andre koordineringsformer å velje mellom, som t.d. å rullere på arbeidsplassar og å ha felles utdanning, og det er mange måtar å motivere dei tilsette til å samarbeide på.

Samarbeidet kan altså utformast på ulike måtar, alt etter kva som er målet med samarbeidet, og dei rammene som er i og rundt organisasjonen. I dei fire kommunane i mi undersøking har dei eit uttalt mål om å få betre koordinerte tenester, og dette er ein årsak til at dei arbeider for å få til meir samarbeid. Slik sett kan vi sei at samarbeidet er målstyrt, og vi kan forklare dette i lys av instrumentelle perspektiv. Det ser imidlertid ikkje ut til at mange ulike verkemiddel for koordinering har vore vurdert i kommunane, utanom for den minste kommunen som har prøvd fleire strategiar. Vi kan difor ikkje sjå at det i stor grad har vore ein rasjonell tilnærming for å nå

målet om heilskapsorientering i alle dei fire kommunane, men heller at der har vore nokre få strategiar å velje mellom, som gjerne er kopiert frå andre kommunar, eller som er kjent gjennom at myndigheiter har opplyst om desse samarbeidsformene. Eit **instrumentelt perspektiv** er difor ikkje fruktbart til å forklare korleis samarbeidsformene vart vald.

#### **10.1.1 Samarbeid som oppskrifter og symbol**

Noko av forklaringa på mangel på ein grundig gjennomgang av samarbeids- og koordineringsproblema, og vurderingar av alternative løysningar, kan vel vere at det ikkje er rom for å gjere drastiske og ressurskrevjande samarbeidstiltak i kommuneforvaltninga, og at det verkar meir hensiktmessig å kopiere frå andre med liknande problem. I tråd med idear frå **nyinstitusjonelle perspektiv** ser ein at organisasjonar heller tar meir lettvinde løysningar enn å snu om på store delar av organisasjonen for å nå eit mål. Dette kan mellom anna vere at dei kopierer løysningar frå kvarandre, sjølv om dei kanskje kunne ha behov for ulike løysningar. I staden for å søke etter optimale løysningar som passar til den særeigne situasjonen ein er i, som vi forventar utifrå rasjonelle perspektiv, er søkinga avgrensa til å sjå på kva løysningar som har fungert godt for andre i liknande situasjonar. Dette kan også sjåast på som ein rasjonell strategi, ved at kostnadene ved å leite etter gode løysningar vert mindre, og ein lærer av andre sine feil og vellukka strategiar. Ein av konsekvensane av denne kopieringa kan t.d. vere at vi finn like former for samarbeid i kommunar som ser ganske ulike ut.

*Isomorfi* (Powell og Di Maggio 1991:66-70) er eit omgrep frå nyinstitusjonelle perspektiv som skildrar prosessar i organisasjonar som gjer at organisasjonsstrukturane vert like. Trass i at organisasjonar kan sjåast som institusjonar med ulike verdiar, og dermed gjerne med ulike organiseringsbehov, skjer det likevel ein kopiering av ordningar. Vi får difor ein situasjon som med samarbeidsordningane eg har studert; til trass i at kommunane er ulike, har dei like samarbeidsordningar. I kommunar er dei fri til å utforme ordningar etter behov, og det er også ein slik tilpassing til lokale behov som er eit av dei viktigast argumenta for kommunal autonomi. Utifrå dette, og det at institusjonar er ”infisert” med verdiar og normer, ville vi vente variasjonar i mellom anna samarbeidsordningar. Ein kan sjølvsagt argumentere for at arbeidet i barnevernet er lik på mange områder, og at koordinering av tenester ikkje kan gjerast på så veldig mange måtar. Eg vil likevel hevde at omgrepet isomorfi kan vere relevant her, fordi vi ser klare døme på at samarbeidsordningane vert kopiert bevisst. Som skildra i kapittel 2 og 3, har det vore mange prosjekt om samarbeid om barnevern i ulike kommunar, og erfaringane med ulike samarbeidsmodellar har vorte spreidd gjennom rapportar, arbeidsbøker og foredrag. Frå dei fire kommunane vert det fortald om standardar og samarbeidsmodellar, og vitjingar frå andre kommunar som fortel om sine erfaringar frå bruk av modellane.

Vi kan sjå dette som spreiking av organisasjonsstandardar, eller *institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter* (Røvik 1998:36). Samarbeidsoppskriftene vert *adoptert* (Røvik 1998:113) av andre kommunar, eller *oversett*

(Czarniawska og Joerges1996:23) slik at dei passar inn i den lokale konteksten. Dei samarbeidsformene vi ser i dei fire kommunane, er kopiar av slike standardar som har blitt adoptert, men også samarbeidsordningar som har vorte oversett og tilpassa egne behov. Omfanget av kva aktørar som er med, og omfanget av møter, er ikkje berre tilpassa kva situasjon som er i kommunen, men også til kvart einskild barn. Det ser ut til at isomorfi kan vere eit omgrep som kan forklare likskapane i samarbeidsstrategiar, og at det har skjedd ei spreiding av institusjonaliserte oppskrifter, som også har fått lokale variantar gjennom oversettinga frå standard til praktisk strategi. Eit **nyinstitusjonelt perspektiv** verkar difor fruktbart som utgangspunkt for å forklare korleis samarbeidsformene vert vald.

Drøftinga ovanfor har hatt fokus på at kommunane kopierer kvarandre, og eit spørsmål er om desse ordningane dermed ikkje har nokon funksjon for kommunane dersom dei berre er kopiert. Eit svar på dette i tråd med nyinstitusjonelle perspektiv, er at dei formelle strukturane mest er *symbol* for å få legitimitet, og ikkje ordningar som har eit reelt innhald. Dersom kommunar berre kopierer andre sine samarbeidstiltak og ordningar fordi at dette har vorte standardar som alle føl, men som ikkje er tilpassa deira behov, kan vi sjå dette som symbol. I ein situasjon der det er mykje fokus på samarbeid, og samordning av tenestene har vorte honnørord, kan kommunar synes at dei bør ha slike ordningar for å få legitimitet. Når politikarar og myndigheiter ser at profesjonalisering og etatsgrenser skapar konflikhtar og uoverkommelege grenser, kan det vere strategisk å vise til formelle ordning-



ar for tverrfagleg og tverretatleg samarbeid, sjølv om innhaldet i desse ordningane ikkje er i tråd med dei ein ville forvente. Og dersom ein har behov for meir samarbeid og koordinering av tenestene, kan det vere hensiktsmessig, effektivt og rasjonelt å sjå korleis andre med liknande problem har gjort det. Men sjølv om det er institusjonaliserte standardar og rasjonaliserte symbol, kan dei også ha dei ønska effektane, - og ikkje *berre* vere symbol.

Frå dei fire kommunane ser det ut til at dei tilsette i barnevernet opplever eit reelt behov for meir samarbeid mellom dei ulike instansane. Dette samarbeidet gjeld både å få inn meldingar frå andre instansar slik at dei kan jobbe førebyggjande og få sett i gang tiltak så tidleg som mogleg, og det gjeld koordinering av dei tiltaka som ulike instansar har ansvar for. Det ser ut til at samarbeid for å få til koordinering av tiltak mest skjer gjennom ansvarsgrupper og det uformelle samarbeidet. Ansvarsgrupper er ei vanleg arbeidsform som også har vorte skildra i metodehefte for barnevernet (Godeseth 1992), og kan kallast ein institusjonalisert standard. Basisteam knytt til skulane eller ei samordna hjelpeteneste er også fora der ansvarsdeling og koordinering skjer. Basisteam fungerer også slik som dei såkalla ”bekymringsteama”; som eit meir uformelt fora for å drøfte situasjonen til barn ein er bekymra for, men ikkje sikker på er så alvorleg at det må meldast til barnevernet. Basisteam og ei samordna hjelpeteneste er også samarbeidsordningar som er kjent gjennom ulike prosjekt og rapportar, og vert spreidd av myndigheitene, og vi kan også kalle dette for ein standard for samarbeid innan barnevernet.

Samarbeidet skjer elles gjennom den uformelle kontakten, både for å koordinere tiltak, men også for å drøfte saker anonymt. Desse samtalanene kan vi ikkje kalle standardar eller institusjonaliserte oppskrifter, men både dei formelle og uformelle møteformene er etablerte og kjente former for samarbeid. Når det også har vorte gjeve ut bøker som beskriv desse samarbeidsformene som arbeidsmetodar i barnevernet, er "oppskrifter" eit dekkjande omgrep. Det er oppskrifter som er basert på samarbeidsbehov innan barnevernet, og vi kan difor sjå barnevernspedagogar som berarar og "spreiarar" av nokon spesifikke arbeidsmetodar, i tråd med idear innan nyinstitusjonell teori. Det ser likevel ikkje ut til at dei fire kommunane føl oppskriftene blindt; dei tilsette vurderer kva ordningar dei kan ha nytte av i den situasjonen dei er i. Vi kan difor også tolke dette som ein rasjonell tilpassing.

Det ser ut til at barnevernet i ulike kommunar har ulik type kontakt med nokon instansar, og ulike erfaringar med t.d. Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP). I Nordøy er BUP også ein institusjon som dei samarbeider med for å få fagleg rettleiing, i tillegg til samarbeidet om einskildsaker. Vi kan tolke dette som at kompetansen og statusen ved dei ulike instansane påverkar samarbeidsforholda. Oppskriftene er rammer, men innhaldet, t.d. kven som er med i samarbeidet, vert tilpassa forholda ved sakene og dei lokale tilhøva. Vi kan difor, i tråd med eit nyinstitusjonelt perspektiv, og Czarniawska og Joerges (1996) sjå dette som eit døme på korleis *oversetting* av institusjonaliserte standardar føregår.

Dei tilsette ved barnevernskontora opplever det samarbeidet dei er med på som meningsfullt, og ville ikkje oppretthalde ordningane dersom dei ikkje såg positive effektar av dei. I Nordøy har dei t.d. lagt ned basisgruppene for dei ikkje fungerte i ein periode. For dei tilsette i barnevernet har ikkje desse ordningane nokon verdi som berre meningsberande eller rasjonaliserte symbol. I Vestby seier dei at nye samarbeidsformer mest er ”keisarens nye kler”, og i Nordby seier dei at dei ikkje samarbeider fordi dei vil ha det gøy.

Det kan derimot vere meir relevant å knyte symbolforklaringar frå det nyinstitusjonelle perspektivet til leiinga ved dei to små kommunane, der leiinga har engasjert seg i slike spørsmål og tok initiativ til å vere med på KS-prosjektet om betre organisering av barnevernet. Slik deltaking kan ein vel tolke som å vere open for å prøve ut nye løysningar for problem som dei opplever, og dermed meir i forkant og kanskje skapar av standardar, enn nokon som følg dei slavisk. Ein annan grunn for å vere med på prosjekt, er at det følg ressursar med, og dessutan at det kan legitimere endringar som ein uansett ville prøve å få til. I denne samanheng skal vi berre sjå på den symbolske sida ved samarbeidsordningane. I Nordøy etablerte dei basisgrupper i tillegg til ansvarsgruppene, og etterkvart gjennomførte dei ei omorganisering ved å legge barnevernet til ei hjelpeteneste. Dei tilsette fortel at basisgruppene ikkje fungerte, og etterkvart vart nedlagt. Hjelpetenesta var ganske nyetablert ved siste intervjuet, men erfaringane var positive så langt. Dei meiner at dei lettare kan nå målet om å gje koordinerte tenester ved denne

omorganiseringa. Dei såg også positive effektar med basisgruppene, men hadde ikkje kapasitet til å oppretthalde dei. Det ser ut til at kommunen har prøvd ulike ordningar, og brukt tid på å omorganisere. Vi kan tolke dette som at dei tilpassa ordningane til den situasjonen dei er i, og har eit praktisk siktemål med endringar dei gjennomfører. Dei kopierte og prøvde ut ordningar, og såleis kan vi sjå trekk av isomorfi her, men dei overset ordningane til sin eigen situasjon etterkvart. Det er mogeleg at desse ordningane også kan ha ein symbolsk effekt, i tillegg til at dei også har eit reelt innhald, men den symbolske effekten ser ikkje ut til å vere bevisst eller strategisk frå verken dei tilsette eller leiinga. I Vestøy vil dei vere ein etatsfri kommune, og har samrådingstid og samordningsteam. Ved bruk av desse omgrepa vil ein gje inntrykk av at arbeidet med koordinering og heilskap vert prioritert, og vi kan tolke desse organisasjonsformene som meiningsberande symbol. Frå leiinga vert det også peika på at dei ønskjer å framstå som ein føregangskommune på dette området.

Vi kan her også sjå ”isomorfiske” trekk ved at dei lærer frå andre, men også ein bevisst satsing på å gjere dette til sitt eige ved å nytte originale omgrep og vere tidleg ute med ordningar. Dei føl oppskrifter og vil vere ”moteriktige”, men vil helst bidra til å skape moten. Nokon av dei tilsette meiner at leiinga har lagt for mykje arbeid i dei generelle og eksterne forholda, medan arbeidet for å få til det praktiske samarbeidet ikkje vart prioritert frå leiinga si side. Trass i arbeidet med å skape eit fellesskap og etablering av dei formelle samarbeidsordningane, vart ikkje dei store ambisjonane

om samarbeid oppfylt. Hjelpetenesta fungerte ikkje som den skulle, og kan vel tolkast å mest fungere som eit symbol i nokon periodar, sjølv om samarbeidet fungerte bra for dei som deltok.

Det ser ut til at både instrumentelle og nyinstitusjonelle perspektiv kan vere fruktbare utgangspunkt for å forklare bakgrunnen for val av samarbeidsordningar; dei er både praktiske og nyttige for å få til samarbeid, men også symbol som kan vere kopiert, eller vise at ein er ”moteskapar”. I tråd med defineringa av symbolomgrepet i teorikapitlet, kan symbol nettopp ha mange meiningar og tolkast ulikt.

### **10.1.2 Pålagt og styrt samarbeid?**

I tilknytning til spørsmålet om kvifor ein samarbeider innan barnevernet kan vi spør om det er fordi at leiinga har involvert seg, og deltek i samarbeidet. I tråd med instrumentelle perspektiv vil vi vente at leiinga bruker samarbeidsordningane som ein strategi for å få til heilskapelege tenester, og at dei tilsette lojalt følgjer opp intensjonane. Vi kan dermed forvente at leiinga har ein aktiv rolle som initiativtakar i dette samarbeidet, og dessutan at dei føl opp dette samarbeidet. Christiansen og Nordahl (1993:85) viser i si undersøking at eit trekk ved samarbeidsteama i Hamar som skaper problem, er at etatsleiinga ikkje har delteke i samarbeidet i særleg stor grad. Det kan gjerne bidra til å gjere samarbeidet meir pålagt og gje det meir legitimitet dersom etatsleiinga også involverer seg. Vi kan forstå problemet ved dette som at koordinering og samarbeid skjer på lågaste nivå, men for å få effekt og legi-

timitet må samarbeidet også hevast til etatsleiarnivå. I den minste kommunen i mi undersøking; Vestøy, var leiinga svært engasjert i samarbeidstiltak og organisering for å få til ein "etatsfri" kommune. Frå ein av dei tilsette vart det sagt at leiinga var meir oppteken av dei eksterne prosessane enn dei interne, og at innsatsen frå fagleiaren på nivået under ikkje var tilstrekkeleg til å få til alle samarbeidsintensjonane. Etatsleiinga i Nordøy har involvert seg gjennom å få fram omorganiseringsprosessar, og der er kontorleiinga mest involvert i å følgje opp vedtaka. Ved dei to største kommunane ser det ikkje ut til at etatsleiinga involverer seg direkte i samarbeidet. Det er kontorleiinga som engasjerer seg i samarbeidsspørsmål, og dei har ikkje myndighet til å krevje noko av dei andre instansane. Det ser ut til at leiinga ved dei to minste kommunane engasjerer seg i samarbeidet i initieringsfasar, men overlet iverksetjing og oppfølging til dei tilsette. Leiinga er altså ikkje med på å heve samarbeidsproblem og samarbeidsomsyn til eit høgare nivå.

Vi kan tolke dette som at vi ikkje kan forklare oppfølging av samarbeidstiltak i lys av instrumentelle perspektiv; leiinga tek initiativ, men føl ikkje opp. I lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv kan imidlertid dette vere ein fruktbar måte å handtere tiltak på, fordi ein ser det slik at det er best om dei tilsette sjølv tek ansvar og utformar tiltak dersom ein skal få dei til å fungere best mogeleg. I tråd med nyinstitusjonell teori og prosessorienterte iverksettingsteoriar, - også kalla "bottom-up", er det ein fordel at dei tilsette er med på å bestemme og er einig i tiltak som skal iverksettast. Samarbeid som vert pålagt dei tilsette, kan møte motstand og heller hemme samarbei-

det. I tråd med slike perspektiv vil det ikkje vere ein god strategi for etatsleinga å pålegge dei tilsette å samarbeide, men heller sørgje for at dei tilsette sjølv ser nytten ved det og dermed ønske å samarbeide.

I følgje Lindblom (1965) er det ikkje hensiktsmessig med ein sentralstyrt koordinering, fordi vi ikkje har ein rasjonell prosess med oversiktlege konsekvensar, men heller ein kontinuerleg prosess der ein bør vere fleksibel og ta omsyn til dei forholda som aktuelle i dei ulike situasjonane. Samarbeid som ikkje er formalisert gjennom reglar eller standardar, krev at dei tilsette er motiverte og aktive. Det ser ut til at slike perspektiv gjev meir fruktbare inntak til å forklare bakgrunnen for samarbeidstiltaka og strategiane i dei fire kommunane. Det er i stor grad dei tilsette innan barnevernet og dei andre instansane som utformar samarbeidet. I tråd med institusjonelle perspektiv kan dette vere ein fordel; dei som skal gjennomføre samarbeidet er også dei som ser kva som skal til for å få det til.

I ein samarbeidssituasjon som krev involvering av fleire etatar og instansar, kan oppfølging frå leiinga likevel vere naudsynt sidan ingen av etatsleiarane har instruksjonsrett overfor kvarandre. Det formelle hierarkiet set grenser for kor sjølvstyrt ein kan vere i utforminga av samarbeidet. Dette inneber at leiinga bør balansere mellom å involvere seg og styre samarbeidsprosessar, og å la dei tilsette utforme samarbeidet etter opplevde behov og ønske om samarbeid. Vi kan tolke dette i tråd med omgrep som er mykje nytta innan nyinstitusjonell teori; leiarane kan gje *legitimitet* til samarbeidet

og til dei ordningane som har vorte innført, ved å sjølv vere engasjert og delta på dette arbeidet.

Innan den kommunale forvaltninga er det også relevant å spør om den politiske leiinga kan vere med på å gje den legitimiteten som kan vere naudsynt når ein skal innføre nye og konfliktfylte ordningar, slik Lie og Hauge gjer det i si undersøking av nye samarbeidsordningar (1994). På bakgrunn av erfaringane med samordning i fleire kommunar, hevdar dei at det kan vere ei ulempe at det politiske nivået vert borte når ein samordnar på tvers av etatane, fordi det kan vere ein fordel for legitimiteten for dette politikkområdet at politikarar er meir med i arbeidet. I kommunane i mi undersøking er også det politiske nivået lite med i det koordinerande arbeidet, utanom i meir overordna samarbeidstema. Dei tilsette i Nordby seier at dei passar på å ta opp barnevernsaker i dei politiske fora, både fordi det er gangen i sakshandsaminga, men også for å skape merksemd om barnevernet sitt arbeid. I Nordøy seier dei at politikarane ikkje engasjerer seg, og at dei driv barnevernsarbeidet som dei meiner er best, - sjølvsagt i tråd med delegasjonsreglementet.

I tråd med eit nyinstitusjonelt perspektiv er det den symbolske effekten som er viktig ved at politikarar engasjerer seg, og ikkje den praktiske nytteverdien. Når det gjeld den administrative leiinga, kan engasjement frå dei både ha symbolsk og praktisk verdi, og dermed kan både nyinstitusjonelle og instrumentelle perspektiv vere fruktbar som forklaring i denne samanheng.



Oppsummert kan vi sei at samarbeidsoppskrifter har vorte brukt som symbol, og der er nokre basisoppskrifter på samarbeid som ser ut til å få dei ønska effektane. Det ser ut til at ansvarsgrupper er arbeidsmåtar ved kontora som fungerer bra, og som er initiert av dei tilsette sjølv. Det er meir usikkerhet knytt til effektane av dei meir overordna samarbeidsformene som basisgrupper og hjelpetenester. Samarbeidsordningane vert sett på som strategiar for å nå mål om koordinerte tenester, sjølv om vi ikkje ser at dette er på bakgrunn av rasjonelle og strategiske vurderingar av ulike koordineringsformer.

## **10.2 ENDRING AV SAMARBEIDSORDNINGAR SOM STRATEGI?**

Eit sentralt spørsmål i tråd med eit instrumentelt perspektiv er om formelle endringar som er initiert ovanfrå får dei ønska effektane, eller om endringar bør initierast nedanfrå dersom dei skal ha effektar, slik ein ser det i eit nyinstitusjonelt perspektiv. Skilnadane mellom perspektiva er i synet på om endringsprosessar er strategisk og kan styrast, eller om dei heller skjer som ei utvikling over tid på bakgrunn av kva dei tilsette opplever som behov eller problem. I lys av instrumentelle perspektiv skal endringane i samarbeidsordningar i barnevernet ha effektar på korleis dei samarbeider, og effektane skal vere at tenestene vert meir koordinert. Gjennom nyinstitusjonelle perspektiv ser vi det derimot slik at endringane i samarbeidsformene har skjedd på bakgrunn av behov som dei tilsette har, og at endringar i samarbeidet skjer stadig som tilpassing til situasjonar som oppstår.

Vi ser av gjennomgangen av samarbeidsordningane at det har skjedd endringar i det formelle samarbeidet i tre av kommunane. Dette har skjedd ved omorganisering av etatsorganiseringa og oppretting av tverretatlege leiargrupper, ved oppretting av basisgrupper og ansvarsgrupper. Ansvarsgrupper er imidlertid ei kjent arbeidsform som ikkje vert vurdert å vere så ny av dei tilsette ved barnevernkontora. Ansvarsgrupper vart først utprøvd i åra 1980-84 gjennom eit prosjekt (Havnen og Iversen 1996:3), og har sidan vorte er ein etablert metode for samarbeid. Det ser ut til å vere ein arbeidsmetode som leiinga sjeldan legg seg bort i, og som dermed dei tilsette i barnevernet sjølv bestemmer over. Endringar i både organisering og arbeidsmåtar har vore tema for mange forsøk, forskingsprosjekt og mykje av utviklingsarbeidet ved barnevernet generelt, både lokalt og på nasjonalt nivå, og har mellom anna resultert i handbøker for arbeidsmetodar i barnevernet (Godeseth 1992). Det har vore mykje merksemd omkring samarbeid om barnevern dei siste tiåra, og eg vil anta at dette utviklingsarbeidet er kjent ved barnevernkontora.

Det ser ut til at endringsprosessane for å endre etatstilknytning i dei to småkommunane i mi undersøking er styrt ovanfrå. I tråd med forventningane utifrå eit **instrumentelt perspektiv** vert det lagt stor vekt på dei formelle samarbeidsordningane som verkemiddel for å få til samarbeid i dei fire kommunane i mi undersøking. Oppretting av nye formelle samarbeidsorgan vert sett på som ein strategi for å få auka samarbeid. Det er den formelle samorganiseringa leiinga og myndigheiter er opptekne av når dei skal finne

strategiar for å få meir koordinerte tenester. Dei tilsette ser imidlertid at den fysiske lokaliseringa også kan vere viktig, - særleg for det uformelle samarbeidet. Vi ser også, i tråd med **eit nyinstitusjonelt perspektiv**, at dei formelle samarbeidsordningane ikkje vert oppretthaldt dersom dei tilsette meiner at det ikkje er naudsynt, slik som i Nordøy der dei la ned basisgruppene. Sjølv om dei såg positive effektar ved desse, var det ikkje nok til å oppretthaldast i ein situasjon med knappe ressursar. Dei formelle endringane har vorte iverksett, men arbeidsmåtane har ikkje endra seg så mykje som planlagt. Dei to småkommunane har delteke på eit større prosjekt initiert av Kommunanes Sentralforbund, som hadde som mål å få til betre koordinerte barneverntenester. Dette gjev grunn til å anta at der var stor vilje til å gjennomføre endringar i desse kommunane, og særleg har leiinga i den minste kommunen; Vestøy, hatt store ambisjonar om å få til endringar. I Vestøy meiner fleire av dei tilsette ved hjelpetenesta at ambisjonen til leiinga har vore for store, og at endringane ikkje har skjedd etter planane. Vi ser også frå Nordøy at ordningane med basisteam vart prøvd, men at dei gav opp etter å ha erfart at dei ikkje klarte å følgje opp. Det verkar likevel som at det dei oppnådde med basisteam var at samarbeidet har vorte meir omfattande og betre, og at den tilliten som dei bygde opp vert haldt ved like nokre år etterpå.

Andre undersøkingar har også problematisert den rasjonelle tankegangen bak reformer, og ideen om at ein kan styre seg fram til samarbeid (Lichtwarck og Clifford 1996). Deira undersøking av samarbeidet innan fire

små landkommunar viser at ei kollektiv arbeidsform er positivt, men at samarbeidssystema er nettverkssystem, og at ”*det er vanskeleg å styre seg frem til samarbeid*,”(op.cit.s.113). Dette er i tråd med kritikken Brunsson og Olsen (1990) stiller ved reformperspektivet, og ideane om at organisasjonar er instrument for å nå mål.

I lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv ville vi forvente at det var endringar som dei tilsette sjølv såg behov for som ville vere lettast å gjennomføre, og som vert gjennomført rutinemessig. Det ser ut til at dei tilsette i Nordby fekk gjennomslag for sin motstand mot endringar, og slik sett er dette i tråd med eit nyinstitusjonelt perspektiv. Vi kan også tolke prosessane i Nordøy som at samarbeidsordningar vart prøvd ut, og etterkvart tilpassa situasjonen, i tråd med ideane i eit nyinstitusjonelt perspektiv om at organisasjonsformer vert utvikla over tid. Sjølv om der var vedtak frå leiinga si side om å opprette bestemte samarbeidsorgan, vart dette justert slik at det passa til ressursituasjonen. Dei tilsette ved barneverntenesta tek også sjølv initiativ til å opprette og endre samarbeidsordningar, og gjev inntrykk av at samarbeid er noko dei er oppteken av å gjere no, men som dei også alltid har gjort. Vi kan tolke dette som at desse endringane er i tråd med dei institusjonaliserte standardane, og at endringar i tråd med desse vert gjennomført rutinemessig.

I eit nyinstitusjonelt perspektiv vert det også vist til at det kan vere motstand mot endringar som ikkje er i tråd med dei verdiar og normer som er i organisasjonen. Eg har ikkje grunn til å tru at det er motstand vi ser

døme på i Nordøy, men heller at det var ein tilpassing til ein knapp ressurs-situasjon. I andre høver har det vorte påpeika frå tilsette, t.d. ved barnevernkontoret i Nordby at dei ikkje samarbeidde for å ha det gøy, men fordi det var naudsynt for å få gjort arbeidet sitt. I Vestby vart det sagt at mykje av dei nye samarbeidsmodellane ikkje var så nye, men nye namn på gamle modellar med same innhald som før.

I tråd med det nyinstitusjonelle perspektivet sin vektlegging på verdier, hevdar Lie og Hauge (1993) i ein forskingsrapport som evaluerer KS-prosjektet om betre organisering av barnevernet, at det ikkje er nok å legge til rette for betre samarbeid gjennom strukturelle endringar, men at verdier og ideologi også har stor påverknad på samarbeidet. Når det gjeld målet om effektivisering seier dei at dette ikkje berre krev *“endring av strukturen, men vel så mye endring av det verdigrunnlaget aktørane i organisasjonane handlar ut frå ”*(op.cit. 1993:75). Frå drøftinga ovanfor ser vi at leiinga i Vestøy hadde strategiar for å endre og påverke det verdimesseige grunnlaget for samarbeid ved å opprette fora for å skape felles verdier og positive haldningar til samarbeid, men at verken leiinga eller dei tilsette ved barnevernet såg effektar av dette. Dette syner kanskje best at verdier og normer ikkje er lett å styre, og dessutan ikkje lett å måle effektar av heller.

I lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv vil det vere lettare med endringar som er i tråd med organisasjonen sin institusjonelle identitet. Ein må, i tråd med dette, heller prøve å få til endringar som er i tråd med dei etablerte arbeidsmetodane og dei ulike profesjonane og yrkesgruppene sine verdier,

og arbeide med den grunnleggjande skepsisen som yrkesgruppene har mot kvarandre.

### **10.3 TILLIT OG KJENNSKAP**

I lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv ville vi vente at samarbeid ville oppstå på bakgrunn av behov som dei tilsette ved barneverntenesta og dei andre instansane opplever. I lys av eit instrumentelt perspektiv vil vi vente at oppgåvene i ein organisasjon er bakgrunnen for tiltak, og behovet for koordinering av tiltak er dermed årsaka til at ein oppretta samarbeidsorgan. Frå dei fire kommunen ser vi at det er eit uttalt mål å samarbeide for å få til koordinerte og meir heilskaplege tenester, men ein anna bakgrunn for samarbeidet, er at det i seg sjølv kan skape tillit mellom instansane slik at samarbeidet vert betre og meir omfattande. Betre samarbeid er særleg viktig for barnevernet, fordi dei opplever at skepsis mot dei hindrar dei andre i å melde saker. Det ser ut til at sosiale forhold ved samarbeid også er viktig for kvifor dei samarbeider om barnevern, og vi skal sjå nærare på nokon trekk ved desse sosiale forholda.

I tillegg til dei formelle grensene mellom instansane, vert det frå informantane innan barneverntenesta også lagt vekt på dei fysiske forholda som faktorar som påverkar samarbeidet, ved at dei ser samlokalisering som ein fordel for samarbeidet. Å sjå kvarandre og å ha uformell kontakt slik at dei kan bli betre kjent, kan særleg minke barrierane mot å ta kontakt i meldesaker; - når instansane sjølv skal ta kontakt for å melde frå om forhold dei

er bekymra for. Det er dermed både dei formelle og fysiske grensene det er mogeleg å gjere noko med dersom ein vil fremme samarbeid. Dei formelle strukturane ser ut til å legge rammer rundt eit samarbeid, og kan bidra til å ”sveise” nokon saman. I lys av instrumentelle perspektiv kan vi forklare kvifor noko av samarbeidet har oppstått; det har vorte bestemt av leiinga, det er oppretta formelle samarbeidsorgan og lova seier at dei skal samarbeide.

Dersom vi ser på prosessane i samarbeidet og kva som er ein del av grunnlaget for samarbeidet: - tillit, ser det ut til at det ikkje er nok med dei formelle strukturane, men også at det må vere høve til å møtes og bli kjent på ein uformell arena. Det er heller ikkje nok med lover som seier at instansane har meldeplikt og opplysningsplikt til barnevernet. Dersom dei andre instansane ikkje stoler på at barnevernet vil handtere saka bra, vil dei ikkje melde saker. Og dersom dei ikkje melder saker, får ikkje barnevernet oppretta saker og starta med undersøkingar og tiltaksarbeid i eit samarbeid med dei andre instansane. Det vert sagt om basisgruppene i Nordøy og Nordby at dei er viktige fordi dei vert kjent med kvarandre, medan dei t.d. i Vestby ikkje hadde tid til å prioritere slike type møter. Å verte kjent med kvarandre er dermed ein underliggjande og viktig faktor for samarbeid fordi det kan bidra til å skape tillit, men er ikkje legitim som samarbeidsgrunn, - då må ein kunne syna til at det vert gjort konkret arbeid: sakshandsaming og vedtak.

At tillit er viktig for samarbeid har også Handegård (1996) synt i sin studie av eit regionalt samarbeid innan skulesektoren. I dette samarbeidet hadde aktørane stor tillit til dei andre før samarbeidet starta, på bakgrunn av kjennskap til dei strukturelle forholda, og at dei var frå same sektor. Dette vert tolka i lys av Giddens (1991) sine idear om at ein i moderne samfunn kan overføre tillit ein har til personar, over til abstrakte og formelle system eller strukturar. Vi stoler på at der er reglar og normer som vert fylgt i formelle organisasjonar. Handegård syner i sin studie at der var stor tillit i starten som gav eit godt grunnlag for samarbeid, men etterkvart kom det fram motsetningar som vanskeleggjorde samarbeidet. Den tilliten som var til strukturen vart ikkje stadfesta gjennom dei personlege relasjonane dei utvikla i det praktiske samarbeidet. Innan barnevernsfeltet ser det ut til at der er mistillit til barnevernet frå dei andre instansane før samarbeidet startar, og barnevernet har heller ikkje alltid tillit til dei andre.

Den mistilliten barnevernet møter, er gjerne basert på førestillingar om barnevernet som kjem fram gjennom media. Det som kjem fram om barnevernet sitt arbeid i media er ofte lite positivt, men gjerne knytt til konfliktfylte saker der foreldra har mista omsorga for barna sine. Hausten 2002 var ei slik sak frå Nord-Troms omtalt, der barnevernet sine arbeidsmetodar vart sterkt kritisert, mellom anna fordi det hadde vorte brukt ein intelligens-test med svært vanskelege spørsmål. Mistilliten som dei andre instansane har overfor barnevernet kan også vere basert på det samarbeidet dei har hatt, med dei problema som nemnt ovanfor, som t.d. usemje om ansvar og tiltak,



urealistiske forventningar, manglande likeverd og ressursmangel. Frå barnevernet si side mister dei tillit til dei andre instansane når dei t.d. ikkje melder saker. Informantane i mi undersøking trur likevel at betre kjennskap til kvarandre og meir samarbeid vil auke tilliten.

Vi ser at dei formelle grensene skaper betre forhold for samarbeid mellom dei instansane som er innanfor etatsgrensene. Som eg nemnte i innleiingskapitlet, kan integrasjonsprosessar skape ”inngrupper” og ”utgrupper”, med lojalitet innan grupper og forakt mellom grupper. Vi kan nytte dette i tolkinga av den mistilliten som instansane har til kvarandre, sjølv om det ikkje er uttalt forakt mellom dei. Dei tilsette ved nokon av barnevernskontora meiner at dei andre instansane ikkje har tillit til dei, og at dei sjølv heller ikkje har det til dei instansane som ikkje melder saker, men at samarbeidet fungerer godt når det først er komen i gang. Det er den manglande tilliten som er forklaringa på at mange instansar vegrar seg for å melde frå om saker, eller melder så seint at sakene har vorte meir alvorlege enn naudsynt.

Det ser dermed ut til at slike sosiale integrasjonsmekanismar føregår, og at dei formelle grensene kan styrke slike prosessar som er uheldige for samarbeidet. Vi kan også tolke denne mistilliten i eit profesjonsteoretisk perspektiv, og sjå det slik at samarbeidsformene er utvikla på bakgrunn av behov for å overkomme dei samarbeidsbarrierane som profesjonaliseringa har skapt. Dei tilsette ved barnevernet seier at det av og til er usemje om faglege vurderingar, men når samarbeidet om felles tiltak er i gang, skapar

ikkje dette store problem. Det er difor mest i meldefasen at ulike faglege vurderingar ser ut til å få innverknad på samarbeidet, og at profesjonsperspektivet kan vere fruktbart for å forklare samarbeidssituasjonen.

I tillegg til eit instrumentelt perspektiv, er det også naudsynt med eit nyinstitusjonelt perspektiv for å få fokus på dei sosiale sidene ved samarbeid, og for forstå bakgrunnen for behovet for meir samarbeid og for fleire former for samarbeide enn å berre koordinere saker. Dersom ein tek omsyn til forhold som hemmar samarbeid, vil ein også gje rom for den type samarbeid som er sentrale premiss for å få til meir samarbeid.

#### **10.4 ER SAMARBEID OM BARNEVERN SPESIELT?**

I spørsmålet om kvifor aktørane samarbeider om barnevern, er det relevant å undersøke om det er særskilte trekk ved innhaldet i barnevernsarbeid som gjer at samarbeid er særleg viktig her, eller at samarbeidet har særskilte kjenneteikn. Ovanfor har vi sett på behovet for tillittskapande samarbeid, men det kan også vere særskilte kjenneteikn ved barnevernsarbeidet som legg premissar for kvifor dei samarbeider og er bakgrunn for den type samarbeid som er utvikla. I tråd med instrumentelle perspektiv kan vi sjå dette som at samarbeidstiltak har vorte tilpassa kjenneteikn ved arbeidsoppgåvene.

##### **10.4.1 Barnevernet er både hjelper og kontrollør**

Barnevernet skal koordinere tiltak for barna, og til det treng dei andre instansar. Barnevernet skal også vurdere om det er behov for omsorgsoverta-

king, og er på den måten både ein hjelper og kontrollør av omsorgssituasjonen til barna. Sjølv om ein har oppretta ei Fylkesnemnd som skal ta den formelle avgjerda om omsorgsovertaking, er det barnevernet som innstiller til saka og som greier ut om situasjonen. Barnevernet får ei slags politirolle ved at dei skal argumentere for og nesten føre bevis for at barnet ikkje kan bu hjå foreldra lenger. Den helperolla som barnevernet har vert av og til overskygga av rolla som ”barnerøvar”, ved at det ofte er denne rolla som vert drøfta i media. Dei tilsette ved barnevernkontora meiner sjølv at dette kan verke avskrekkande på både andre instansar og privatpersonar som burde melde saker til barnevernet. Sjølv om nokon er bekymra for eit barn, er dei likevel ikkje sikker på om situasjonen er så alvorleg at barnevernet må inn. Når barnevernet først er inne, kan saka få svært dramatiske konsekvensar, som ein gjerne ikkje ønskjer. Denne skepsisen er til hinder for at barnevernet kan kome tidleg inn i ei sak og forhindre at den utviklar seg meir dramatisk. Denne dobbeltrolla som barnevernet har mellom hjelp og kontroll gjer at samarbeidssituasjonen vert spesielt vanskeleg. Samarbeidet med andre består difor mykje av uformell kontakt der barnevernet drøfter om ei bekymring er alvorleg nok til å bli meldt. Samarbeidet er ofte uformelt, og denne type arbeid er også i ein forstand uformelt. Det står ikkje i arbeidskildringane for barnevernet at dei må bearbeide andre for å få dei til å melde saker, og er også noko dei sjølv må prioritere å bruke tid på. Det ser dermed ut til at denne sida ved arbeidet ikkje er ein del av dei arbeidsoppgåvene som ein ville vurdere dersom ein, slik ein antek i eit instrumentelt per-

spektiv, ser på oppgåvene og vurderer samarbeidstiltak utifrå dei. Eit instrumentelt perspektiv ville dermed ikkje fange opp desse sidene ved arbeidet som krev særskilte måtar for samarbeid, og særskilte måtar å handtere samarbeidet på. Det er berre ved å også fokusere på dei uformelle sidene ved arbeidet, slik vi m.a. kan gjere det gjennom eit nyinstitusjonelt perspektiv, at desse trekka ved samarbeidet vert synleg.

#### **10.4.2 Formelle grenser for samarbeid**

Eit omfattande samarbeid både formelt og uformelt kan bidra til å auke kjennskap og tillit. Men barnevernet kjem av og til i situasjonar der det uformelle samarbeidet vert for uformelt, sidan dei må ta omsyn til teieplikta og at færrest mogeleg skal vite om at der vert gjort undersøkingar. Dette er formelle trekk ved arbeidet som er lovfesta og skildra i arbeidsskildringane til barnevernet, og som burde verte vurdert når ein set i verk samarbeidstiltak, utifrå instrumentelle perspektiv. Det ser ut til at dersom ein berre tek omsyn til desse trekka ved arbeidet, får ein problem med samarbeidet; dei andre vil ikkje gje informasjon når dei ikkje får informasjon tilbake. Det er dessutan vanskeleg å unngå at informasjon spreier seg i forvaltninga i ein liten kommune. Dersom ein då, i tråd med instrumentelle perspektiv, berre held seg til det formelle ved arbeidet, vil ein i nokon tilfeller få problem med å samarbeide i det heile teke. Dersom ein skal ta omsyn til forventningane frå samarbeidspartnarane skaper det ein balansegang mellom ulike verdier og normer som kan vere vanskeleg, særleg dersom samarbeidet er ba-

sert på åpenhet og forhandlingar. Samarbeidet vert prega av at barnevernet må gje noko tilbake, men ikkje meir enn tilstrekkelig til å oppretthalde samarbeidet. Ein viss formalisering av samarbeidet, med konkrete avtalar og planar kan difor vere løysninga, seier nokon av informantane, sjølv om dette kan vere tungvint og skape barrierar. Eit formelt samarbeid kan dermed sjå ut til å løyse nokon av dei samarbeidsproblema som vi ser oppstår som del av det uformelle arbeidet. I tråd med instrumentelle perspektiv opprettar ein formelle samarbeidsordningar, men mest på bakgrunn av dei uformelle sidene ved samarbeidet, - som vi kan forklare i lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv.

## **10.5 OPPSUMMERING**

I dette kapitlet har vi sett at både leiinga i kommunar og sentrale myndigheiter har lagt premiss for samarbeidet i nokon kommunar ved å vedta eller foreslå omorganiseringstiltak og opprette formelle samarbeidsorgan, men at samarbeidsformene vert oppretthaldt berre dersom dei tilsette ser nytten av dei og har ressursar til det. Det er dessutan vanskeleg å få til eit samarbeid dersom det er motstand mot dette samarbeidet, sjølv om der er reglar og formelle ordningar for dette. Det kan sjå ut som at forventningar frå det instrumentelle perspektivet om å kunne styre gjennom formelle strukturar, ikkje vert nådd. Dei formelle strukturane kan styre merksemd og føre til ønska effektar, men verkar ikkje alltid styrande. Dei formelle strukturane som vi har sett på her: etatsinndeling og samarbeidsorgan, legg rammer for

samarbeidet, og endringar av desse er ei forklaring på endra samarbeidsomfang. Det ser dermed ut til at dei formelle strukturane til ein viss grad kan vere strategiske verkemiddel for leiinga.

Men vi ser også at samarbeidsordningane vert utforma og endra over tid, på bakgrunn av dei behova dei tilsette har for samarbeid og dei prioriteringar dei gjer, og at dette ikkje alltid vert gjort på bakgrunn av ein overordna strategisk vurdering av leiarane. Desse tilpassingane over tid kan vi forklare gjennom eit nyinstitusjonelle perspektiv, som seier at organisasjonar endrar seg stadig, og ikkje alltid som resultat av strategiske val. Samarbeidsordningane i dei fire kommunane i mi undersøking er ikkje alltid utforma som ein strategi på bakgrunn av rasjonelle vurderingar slik vi ville vente utifrå eit instrumentelt perspektiv, men skjer heller som ei tilpassing på bakgrunn av dei tilsette sine erfaringar, kopiering, og dei sosiale forholda ved arbeidet, noko vi kan forklare utifrå eit nyinstitusjonelt perspektiv. Sidan dei formelle ordningane ikkje vert følgt, kan vi stille spørsmål om i kva grad organisering av samarbeidet kan vere eit styringsinstrument for leiinga, i tråd med eit instrumentelt perspektiv. Organiseringa kan vere rammer, og legg ein del føringar, men er ikkje eit så sterkt styringsinstrument som ligg i det instrumentelle perspektivet. Det ser ut til at perspektiva kan vere konkurrerande som forklaringskraft når det gjeld dette temaet om organisering og styring. Når det gjeld formalisering og innhaldet i samarbeid, verkar perspektiva meir utfyllande sidan vi treng begge for å få eit godt bilete av korleis samarbeidet skjer.

Grunnane til at dei tilsette i barnevernet samarbeider med andre instansar, er å få til koordinerte tenester. For dei tilsette i barnevernet kan det vere eit problem at dei ikkje får meldingar om barn som har eit særleg omsorgsbehov, og at dei einskilde tiltaka overfor eit barn ikkje vert sett i samheng med kvarandre. Dei ser difor eit behov for å samarbeide med andre instansar dersom dei skal kunne gjere jobben sin. Dette kan forklarast i lys av instrumentelle perspektiv som legg vekt på at ein har klare mål for strategiar og tiltak.

Når det gjeld dei formelle samarbeidsformene ser det ikkje ut til at desse vert vurdert gjennom rasjonelle analysar av den totale situasjonen, men heller utifrå erfaringar frå einskilde tilsette eller forslag frå myndigheter. Det instrumentelle perspektivet har difor avgrensa forklaringskraft med omsyn til kor rasjonelle mål og verkemiddel vert vurdert. Ansvarsgrupper har vorte ei vanleg arbeidsform, og nokon har også basisgrupper eller bekymringsteam, utanom einskildmøtar. Det skjer ein utstrakt kopiering, og kommunane lærer av andre kommunar sine erfaringar med modellar som dei sjølv prøver ut. Dette kan vi forklare i lys av nyinstitusjonelle perspektiv som seier at årsaker til isomorfi; like organisasjonsformer, er at organisasjonar kopierer kvarandre, og ikkje fordi det er ei særskilt form som passar best til alle.

I tillegg til det overordna målet om å koordinere tenester, er det ein grunnleggande føresetnad for samarbeid som barnevernet har problem med, og det er tillit. Det kan sjå ut til at barnevernet kan kome inn i ein vond sir-

kel; dei får ikkje meldingar og kan ikkje koordinere tiltak på grunn av manglande tillit, og dei får ikkje opparbeide seg tillit når dei ikkje samarbeider med dei andre instansane. Dei tilsette i barnevernet meiner sjølv at samarbeid der dei andre instansane vert kjent med dei og arbeidet som dei gjer, verkar ”avskrekkande” på dei andre. Samarbeid er eit verkemiddel for avskrekking, som igjen er eit verkemiddel for å skape tillit og grunnlag for meir samarbeid. Ei anna side ved den rolla som barnevernet kan ha ved at dei kan anbefale at barna vert teken i frå foreldra, er at innhaldet i samarbeidet ofte består i ”anonyme drøftingar”, der t.d. ein lærar kan få hjelp til å vurdere kor alvorleg saka er, utan å avsløre kven det gjeld. Kjenneteikn ved, og innhaldet i barnevernsarbeidet, er dermed med på å legge premiss for utforminga av samarbeidsformene.

Dersom vi samanliknar mellom kommunane kan vi finne eit mønster ved å skilje mellom dei store og dei små. Det er m.a. slik at det er i dei små kommunane at leiinga har vore mest involvert, det er her vi finn at dei aktivt prøver ut nye samarbeidsformer, og dei har mest preg av ein uformell forhandlingsstil. I dei store kommunane er det tilsette ved barnevernet sjølv som engasjerer seg i både det daglege samarbeidet og overordna spørsmål om organisering og samarbeidsformer. Dei er meir blasert; det nye er berre ”keisarens nye kler”. Samarbeidet ved barnevernkontora er prega av at dei store kommunane er meir sjølvstyrt, men formalisert, medan dei små er meir sentralstyrt og uformell.



Neste kapittel har fokus på spørsmålet om kva effektar vi kan sjå av samarbeidet om barnevern, vert tiltak meir heilskaplege, og er det andre utilsikta konsekvensar ved samarbeidet?



## 11 HEILSKAPLEGE BARNEVERN TENESTER?

Det siste spørsmålet i problemstillinga er **kva som er resultata av samarbeidet**. I denne delen er fokuset på måla for samarbeidet, men ikkje som bakgrunn og strategi slik vi såg på i førre kapittel, men som det reelle resultatet av samarbeid. Å få til koordinerte og heilskaplege tenester innan barneverntenesta er det overordna målet, og det er interessant å undersøke om dei klarer å få dette til. Koordinerte tenester innanfor barnevern vil innebære at tenestene som skal gis er tilpassa kvarandre slik at dei ikkje overlappar kvarandre eller er mangelfulle, og kjem i rett tid. Heilskaplege tenester er når desse tenestene er vurdert opp mot kvarandre og til saman gjev eit tilstrekkeleg tilbod. Er heilskap eit ukomplisert mål, eller kan det t.d. vere motsetningar mellom å ivareta heilskap og samstundes ha ulike faglege ståstader? Er det andre effektar av samarbeidet som oppstår på grunn av at dei som skal samarbeide har ulike faglege ståstader, som t.d. profesjonskonfliktar? Gjennom dei ulike teoretiske perspektiva som er utgangspunkt for denne studien har vi grunnlag for å gje ulike svar på desse spørsmåla.

I lys av instrumentelle perspektiv er det gitt at målet vert nådd, og vi vil såleis vente å finne at tiltaka har vorte heilskaplege og koordinerte. I tråd med dette perspektivet kan vi også vente at der oppstår konfliktar, men det er nettopp fordi at det skjer ei tilpassing, - med dei gnissingane som det kan

medføre. I lys av nyinstitusjonelle perspektiv vil resultata av samarbeid ikkje vere så lett å forutsjå, fordi der kan vere usikkerhet knytt til kva målet eigentleg er, og kva som skal til for å nå det. Samarbeidet kan også ha fått uønska og utilsikta konsekvensar, som profesjonskonfliktar og arbeidsplass-assimilering, som vi kan forvente utifrå profesjonsperspektiv.

## **11.1 SKJER DET EI KOORDINERING OG INTEGRERING?**

I tråd med instrumentelle perspektiv vil vi vente at samarbeidet resulterer i meir heilskapelege tenester. I lys av eit nyinstitusjonelt perspektiv er ein meir skeptisk til kor vellukka samarbeidet kan bli, både på bakgrunn i at samarbeid kan vere mest symbol, men også fordi der kan vere ulike meiningar i dei ulike yrkesgruppene om kva som er heilskap. Utifrå at organisering inneber både spesialisering og koordinering, og at det kan synes som at der er eit innebygd dilemma i å skulle ivareta begge desse omsyna, vil eg anta at koordinering for å få til heilskapelege tenester er problematisk å få til.

### **11.1.1 Heilskap og koordinering**

Målet om **koordinering** av tenestene seier mange av informantane i dei fire kommunane at dei når gjennom samarbeid i ansvarsgrupper. I desse møta kjem ulike faglege meiningar fram, og dei får ”bryne” seg når dei må argumentere for tiltak. Eg tolkar dette som at dei må argumentere for, og legitimere vurderingane sine, og blir møtt med motargument som dei må kunne svare på. Frå Nordøy fortel dei om dette arbeidet at dei går igjennom mel-

dingane, vurderer kva som er problemet, og kva tenestene kan gje av hjelp. Det kan vere usemje om tiltak, og då drøftar dei seg fram til semje om kva tiltak barnet treng, og korleis dei skal iverksette dette. I Vestøy seier ein informant det slik: *”barnevernet sin drøfting blir sammenstillet med et større team”*. Dette tyder at dei barnevernfaglege vurderingane vert vurdert opp mot andre faglege vurderingar. Informantane fortel om eit stort forventningspress frå dei andre om at dei skal gje bestemte tiltak, men dei må vurdere desse sjølv; om dei er einig i at det er det rette tiltaket, og om det er barnevernet og ikkje andre instansar sitt ansvar. Det ser ut til at dei får til ei koordinering av tenestene gjennom samarbeidet slik at dei kjem i rett tid og ikkje overlappar kvarandre. Frå ei av kommunane melder dei likevel om at arbeidet med det som skulle ha ein koordinerande funksjon; tiltaksplanane, i nokon tilfelle vert boikotta.

Men er det slik at tenestene også er **heilskaplege**; at alle sider ved saka vert drøfta og alle mogelege tiltak vert prøvd ut? Sjølv om det skjer ei koordinering og samanstilling av kvarandre sine faglege vurderingar, ser det likevel ut til at tiltaka er avgrensa av kva hjelp dei einskilte instansane har ”på repertoaret” og har kompetanse til, og ikkje vurdert opent i forhold til kva tiltak som skal til. I Nordøy drøfta dei m.a. at dei burde sette i verk tiltak for barn som hadde foreldre med rusproblem, men dei hadde ikkje kompetanse nok på det feltet. Det er gjerne standardtiltak som vert prøvd ut; barnehageplass, støttekontakt, økonomisk stønad og rettleiing,- sjølv om dei i barnevernet også synes dei kan gjere *”veldig mye løye”*, som dei sa det i

Vestby. Mangel på kompetanse og mangel på oversikt over problemfeltet kan dermed avgrense høva til å sjå heilskap, sjølv om dei klarer å utnytte den fagkompetansen dei har tilgjengeleg. Som vedtaksprosess kan vi vurde- re dette som avgrensa rasjonell prosess, og i tråd med ideane til Cyert og March (1963:121) om at søkeprosessen m.a. er avgrensa til dei løysningane ein kjenner frå før.

I tillegg er det avgrensingar ved at ein, i tråd med målet om å bruke minst spesialiserte og drastiske tiltak først, prøver ut dei ”milde” og minst ressurskrevjande tiltak, og så heller vurderer saka på nytt. Dersom ikkje tiltaket løyser problema, prøver dei ut nye ting. I tillegg har gjerne t.d. sku- len eller helsestasjonen prøvd ut sine tiltak på førehand, før dei gir opp og melder saka til barnevernet. Det ligg altså føringar på sakshandsaminga som gjer at dei ikkje ser alle problem og behov under eitt. Vedtak om barne- vernstiltak skjer dermed ikkje i tråd med instrumentelle perspektiv og rasjo- nelle idear om korleis vedtak skal fattast; ein har ikkje oversikt over alle problem og løysningar, og fatta ikkje optimale vedtak. Og fordi det kan vere ein profesjonsstrategi å ikkje gje frå seg ansvar for oppgåver til andre, eller ikkje stole på andre profesjonar, kan saka kome til fleirfagleg vurdering for seint til å gjere anna enn meir dramatiske tiltak, t.d. omsorgsovertaking. Frå Nordøy fortel dei t.d. at andre kan kommentere at barnevernet endeleg er inne (i saka), og ventar at alt skal skje på ein gong, men at dei andre instan- sane ikkje har meldt saka før det er krise. Dei vil at barnevernet skal ta prob- lemet (barnet) frå dei, for dei har sjølv prøvd alle mogelege tiltak. Dei tilset-

te ved barnevernet meiner då at det vert vanskeleg å arbeide førebyggjande og heilskapleg når det berre er krisetiltak som gjenstår av moglege tiltak.

Eit forhold ved tverrfagleg samarbeid som går på kjenneteikn ved sakene, er at det kan vere uklart kor grensene mellom t.d. eit pedagogisk problem og eit barnevernsproblem er, og dermed kan det vere vanskeleg å melde saka til rett tid og få inn fleire instansar. Målet om heilskaplege tenester verkar vere vanskeleg å få til i den forstand at ein skal kunne ha oversikt og kompetanse på alle fagområdar som saka kan involvere. Heilskap vert dermed eit meir overordna og diffust mål, og det er mest snakk om å koordinere tenestene slik at dei tilboda ein har høve til å gje, vert tilpassa og justert til kvarandre. I vurderinga av sakene er det tilgjengelege tiltak frå ulike instansar som vert vurdert. Eit instrumentelt perspektiv er dermed ikkje fruktbart som inntak til forklaring i dette høvet, fordi målet om heilskap ikkje vert problematisert, men teke for gitt som mogeleg å operasjonalisere og finne verkemiddel til. Gjennom eit nyinstitusjonelt perspektiv kan vi få fram forhold som forklare problem med å nå mål fordi dei er kompliserte og uklare, og fordi det kan vere knytt ulike interesser til måla.

Når det gjeld den formelle organiseringa for å legge meir eller mindre til rette for heilskapstenking og spesialisering, vil derimot eit instrumentelt perspektiv og strategisk tenking omkring storleik og arbeidsdeling kunne vere fruktbar. Desentraliserte og sonedelte helse- og sosial- tenester som dei to store kommunane i mi undersøking har, gjev ikkje gode føresetnader for spesialisering slik at ein kan få auka kompetanse på kvar sine felt og fagom-

rådar. På den andre sida kan det sjå ut til at soneinndeling og små kontor gjev betre høve for meir integrerte tenester, og at dei arbeider etter generalistmodellar. Dermed har ein også større moglegheiter for å ha meir heilskapleg oversikt over både saka og kva tiltak ulike instansar kan bidra med. Spesialisering ved kontora vil kunne forsterke dei koordineringsproblema som etatsinndelinga i kommunane har ført med seg.

#### **11.1.2 Samarbeidsproblem?**

Dei tilsette ved barnevernkontora har generelt erfart mange positive effektar ved den samordninga som har vorte gjort i deira kommunar. Utanom i Vestby der dei ikkje har gjort store endringar, meiner dei tilsette at dei har erfart at samarbeidet har vorte betre etter omorganiseringane, dei får inn fleire meldingar, og dei samarbeider om tiltak slik at dei vert betre koordinert. Dei opplever likevel samarbeidsproblem, men det ser ut til at den formelle organiseringa legg til rette for meir samarbeid enn tidlegare. Det er særleg basisgrupper med den meir generelle arbeidsforma der, som har vore positivt for å få inn meldingar. Det forklarar dei tilsette med at basisgruppene gjev høve til å verte kjent og opparbeide tillit til barnevernet. Oppretting av ansvarsgrupper skal gje betre koordinerte og heilskaplege tenester, og erfaringane frå alle fire kommunane er at dette samarbeidet fungerer bra. Når dei ulike instansane først er samla til møter for å vurdere einskildsaker, er det lite konflikhtar. Konflikthane kan oppstå fordi der er ulike faglege vurderingar, eller ulike forventningar til kva andre kan bidra med. Erfaringane frå desse



fire kommunane er i tråd med ideane frå eit instrumentelt perspektiv på organisasjonar, i den forstand at vi forventar å finne at samarbeidet hadde auka i omfang dersom dei samordna arbeidet meir, og at det ville vere konflikthar på grunn av dei tilpassingane som må til.

### **11.1.3 Gjev samarbeid riktige tiltak?**

Denne drøftinga om heilskaplege og koordinerte tenester vert avslutta med ei drøfting om samarbeid mellom instansar fører til at det vert teke riktige barnevernstiltak. I sin hovudfagsstudie om samarbeid i barnevernet hevder Fuglseth og Ekker (1998) at formelle strukturar for samarbeid ikkje er tilstrekkelig. I undersøkinga si viser dei til at fokus på prosedyrar for felles vedtak er nødvendig. Dersom ein klarer å følgje visse prosedurale krav, *“kan dette være med på å øke kvaliteten og legitimiteten til selve prosessen, slik at man får en mulighet til å fatte beslutninger som kan være til barnets beste”* (op.cit. 1998:115). Forfattarane viser til Eriksen (1991) sin “verkstedsmodell” som inneber herredømmefri kommunikasjon, og til Habermas sin “kommunikative rasjonalitet” i analysen, og hevdar at der det har vore samarbeid om sakene har ein fått gode løysningar. Eg vil hevda at det kan vere problematisk å vurdere kvaliteten på vedtak utifrå kva prosess som har vore, fordi vedtak og tiltak kan fungere dårleg for eit barn, sjølv om det er semje mellom aktørane om tiltaket. Det verkar meir relevant å vurdere legitimiteten og effektiviteten til vedtak på bakgrunn av den prosessen som har gått føre seg. I tråd med prosessorienterte iverksettingsteoriar (Kjellberg

og Reitan 1995:153) som legg vekt på at det må vere brei deltaking for å få legitimitet og gjennomført vedtak, kan vi sjå at deltaking frå involverte paratar om eit barnevernstiltak kan gje legitimitet og større høve for effektiv iverksetting.

Vi kan også tolke dette i tråd med politiske og **nyinstitusjonelle perspektiv** som legg vekt på at ein kan få legitimitet for vedtak ved å følgje visse prosedyrar, sjølv om det er usemje om utfallet (March og Olsen 1989:22). Dersom det er semje om prosedyrane, og prosessen fram til vedtaket er gjort i tråd med felles verdiar, vil vedtaket vere legitimt. Eit sentralt poeng ved ein slik forståing, er at ein ikkje underslår at det kan vere ulike interesser og ulike maktforhold i samarbeidet med barnevernsaker. Når informantane i undersøkinga fortel om motsetningar, og vi stadig ser døme på sterke konflikthar knytt til barnevernsaker, og vi veit at overgrep kan vere involvert i barnevernsakene, verkar det fruktbart å nytte perspektiv som får fram at sakene kan vere konfliktfylt. Eit vedtak om barnevernstiltak kan likevel vere legitimt, - ikkje fordi alle er einig eller synes det er eit godt vedtak, men fordi ein har følgd prosedyrar som er legitime. Dette er i strid med ideane i rasjonelle og instrumentelle perspektiv, ved at det ikkje er det "beste" resultat som er viktig å få fram, men det som det er semje om. Til ein viss grad føl ideane til Habermas og Eriksen (1991) om dei gode argumenta og legitimiteten i prosedyrane den same logikken som i det nyinstitusjonelle perspektivet, men skil seg frå ideen om at det er dei beste argumenta som vinn fram. I lys av nyinstitusjonell teori, og særleg i dei politiske perspekti-

va slik vi finn dei som t.d. politiske vedtaksmodellar (Flaa 1985), og i lys av profesjonsteori, kan løysningane vere kompromiss mellom ulike interesser, og dermed kanskje ikkje det beste alternativet.

## **11.2 PROFESJONSKONFLIKTAR?**

Ved fleire av barnevernkontora har dei tilsette inntrykk av at nokon av dei andre instansane ikkje har tillit til barnevernet, og det er nærliggjande å spør om det er døme på profesjonskonfliktar vi ser her. Det er jo verd å merke seg at det ikkje berre er andre instansar innanfor tenesteapparatet som ikkje har tillit til barnevernet, men at denne skepsisen også gjeld befolkninga elles. Dette kan nok mest forklarast utifrå at barnevernet ofte har fått kritikk fordi dei tek barna frå foreldre eller føresette utan god grunn, - slik det vert framstilt i media. Eg forventar likevel at dei andre instansane baserer kjennskapen sin og samarbeidet med barnevernet på andre grunnlag enn det som kjem fram i media, sidan dei også er ein del av eit offentleg forvaltningsapparat innan nærliggjande fagfelt.

Er det då strategisk profesjonskamp som ligg bak denne skepsisen og mistilliten, slik vi ville vente utifrå profesjonsperspektiv? Sjølv om ikkje alle gruppene omkring barnevernsfeltet kan definerast som profesjonar etter dei strengaste kriterium, kan det likevel vere interessant å sjå om vi ser profesjonaliseringsstrategiar innan dette arbeidsfeltet. Innan barnevernet har det i dei seinare åra vore ein sterk auke i tilsette med høgare sosialfagleg utdanning som sosionom og barnevernutdanning, som eg har synt til i kapittel

2. Dette kan vi kalle ein profesjonaliseringstendens innan desse politikkområda i kommunane. Dei andre yrkesgruppene som arbeider med barn eller barnevernstiltak er ofte lærarar, helsesøstrer, førskulelærarar, psykologar, legar eller politi. Det er dermed mange ulike faggrupper med sine spesialiseringar som barnevernet skal samarbeide med. Sidan profesjonalisering ofte vert nytta som forklaring på samarbeidskonfliktar, er det relevant å spør om dette er tilfelle i denne situasjonen når vi har mange ulike yrkesgrupper som skal samarbeide. Dette kan innebere at dei ulike faggruppene skjermar seg mot andre, både når det gjeld andre sitt innsyn i kva dei gjer, og når det gjeld skjerming mot kontakt, t.d. i samarbeidsorgan eller planleggingsarbeid. Profesjonskonfliktar i samarbeid kan også innebere at ein ikkje aksepterer at andre har relevante faglege vurderingar, eller at dei andre ikkje har kompetanse til å ta seg av oppgåver.

Innan det nyinstitusjonelle perspektivet har eg trekt inn profesjonsteori for å utfylle drøftingane om dei sosiale forholda i organisasjonar, og særleg omkring verdiar og maktforhold. Utifrå eit **maktperspektiv** på profesjonar, kan vi tolke samarbeidskonfliktar mellom ulike profesjonsgrupper som arbeider med barnevern, som kamp om å få interessene sine igjennom, og strategiar for å skjeme seg mot andre, og for å ha kontroll over arbeidet sitt. "Profesjonskrigar" er velkjente innanfor helse- og sosialsektoren; legar kjempar imot at sjukepleiarar skal ta oppgåver som dei vil gjere sjølve, og sjukepleiarar vil ikkje at hjelpepleiarar skal gjere det dei sjølve kan best. Det kan sjølvsagt vere gode grunnar for denne kampen, som t.d. at kunnskapane

til dei andre er for dårlege. Men ei uheldig side ved dette er at samarbeidet mellom dei ulike gruppene for å få til tiltak og behandling for brukarane, vert prega av denne profesjonskonflikten. Dersom det er profesjonskrigar innan barnvernfeltet kan vi anta at det får uhendlige konsekvensar for kva hjelp og tiltak barna får.

I ein situasjon der barnevernet har ansvar for koordinering, og dei andre instansane har opplysningsplikt og meldeplikt overfor barnevernet, tyder det på at vi har ein situasjon der nokon grupper kan kjenne seg underordna og ha behov for å skjerme seg. Frå alle dei fire barnevernkontora vert det fortald om problem med å få dei andre instansane til å melde saker og involvere barnevernet i arbeidet sitt. Dei tilsette ved barnevernkontora forklarar dette med at dei andre er skeptiske til dei og redde for å framstå som illojal overfor foreldra. Det er også rimeleg å vurdere dette som ein skjermingsstrategi og forsøk på å ha kontroll over eige arbeidsfelt, i tråd med eit maktperspektiv på profesjonar. Dei tilsette i barnevernet seier imidlertid at når dei først kjem i gang med samarbeid om konkrete saker, er det ikkje store samarbeidsproblem, men at det kan vere usemje om tiltak på grunnlag av ulike faglege vurderingar. Det ser dermed ikkje ut som at dei andre instansane elles skjermar seg mot kontakt for å ha kontroll over arbeidsfeltet sitt.

I nokon situasjonar har det vorte spurt etter kva dei ved barnevernet eigentleg kan og skal bidra med, og dei må svare for seg, og viser då til kva som er dei barnevernfaglege arbeidsmetodane og korleis lova seier at dei

skal jobbe. Vi kan tolke slike spørsmål som uttrykk for skepsis til at barnevernet har gode faglege kunnskapar, og dermed forstå situasjonen som ein profesjonskonflikt der ein ikkje vil godkjenne andre sin kompetanse. Vi kan også tolke dette som dårleg kjennskap til barnevernet, og dessutan at det barnevernfaglege kan vere vanskeleg å få ordentlig tak på. Ein informant seier det slik at det kan vere vanskeleg for andre å vite kva det barnevernfaglege arbeidet er, medan ein annan seier det slik at den barnevernfaglege metodikken er flytande. Uklarhet og usikkerhet om kva barnevernet kan og skal gjere, kan difor også vere ei forklaring på manglande innmeldte saker og skepsis til barnevernet. Lauvås og Lauvås (1994:66) syner m.a. til uklare grenser og uavklara roller mellom profesjonar som ein årsak til samarbeidsproblem, og det kan tyde på at ein har slike typar problem her.

Vi kan tolke erfaringane frå samarbeid mellom barnevernet og andre instansar slik at det ikkje berre er strategiske profesjonaliseringsprosessar som gjer at dei andre instansane ikkje melder saker, sidan dei elles er positive til samarbeid og ønskjer meir samarbeid. Barnevernet vert sett på som ein attraktiv samarbeidspartnar også. I lys av omgrepa ”utgrupper” og ”inngrupper”, som eg har vist til i innleiingskapitlet, kan vi tolke mistilliten som at det har vorte opparbeidd forakt mellom grupper, og at faggruppene som arbeider med barnevern har opparbeida slik forakt for kvarandre gjennom dei interne gruppeprosessane som har føregått, og mangel på kjennskap til barnevernet. Den mistilliten dei andre instansane har mot barnevernet, har dei sannsynlegvis fått stadfesta og styrka gjennom medieoppslag. Samhand-

ling og praktisk samarbeid ser ut til å etterkvart ta bort grunnlaget for slike negative trekk ved den sosiale integreringa. Det kan vere at det skjer liknande integreringsprosessar i dei nye samarbeidsorgana der barnevernet vert samorganisert med andre instansar som arbeider med barn, slik at barnevernet vert inkludert og andre instansar ekskludert. Eg vil tru at slike gruppeprosessar også skjer mellom profesjonar, og at det kan vere ein del av profesjonaliseringsprosessane, men det er ikkje noko særskilt for profesjonsgrupper at dette skjer. Isolert sett, kan vi difor ikkje sei at vegring mot å melde saker og spørsmål om kva barnevernet har av kompetanse, tyder på at vi har ein profesjonskonflikt eller at dette er strategiar i ein profesjonaliseringsprosess. Maktperspektivet på profesjonar er fruktbart for å forstå noko av det som skjer, men er ikkje tilstrekkeleg.

I lys av eit **arbeidsprosessperspektiv** kan vi tolke konflikhtar i samarbeid som at det skjer endringar i arbeidsfordelinga mellom profesjonar, og at det vert konflikhtar når det må skje ei reforhandling om jurisdiksjonen; koplinga mellom profesjonen og arbeidet som skal gjerast (Abbott 1988:20). Når det vert endringar i denne koplinga, t.d. ved lovendringar, kan konflikhtar oppstå når ein må forhandle på nytt om korleis fordelinga skal vere. Abbott (1988) viser til at det kan vere ulike former for jurisdiksjon, og i teorigapitlet har eg synt til *full jurisdiksjon*, som inneber at ein profesjon har ei-neansvar og kan instruere dei andre (Erichsen 1996:46), og til *teigdeling* som inneber at ein deler ansvar likt mellom seg (op.cit. s.47). Barnevernet har fått eit overordna ansvar for koordinering gjennom den nye lova, og

dette kan setje dei andre instansane i ein meir underordna posisjon. Dei andre instansane har *pliktar*, og barnevernet har *rettar* når det gjeld å få informasjon. Dette gjeld likevel berre i avgrensa høver; når det er snakk om ein-skildsaker som barnevernet jobbar med. Vi kan difor tolke situasjonen som at vi har både ein form for full jurisdiksjon, og samtidig ein teigdeling, fordi dei einskilte instansane kan gjere sjølvstendige faglege vurderingar. Barnevernet har overordna ansvar for koordineringa, men ikkje i vurderinga av sakene. Ved eit av barnevernkontora fortel dei det slik at andre instansar har bestemt seg for kva tiltak som trengs og kjem med "bestillingar", og kan bli snurt når dei ikkje får gjennomslag og barnevernet ikkje er einig i vurderingane.

Frå barnevernkontora er det eit generelt inntrykk at dei andre gjev frå seg informasjon når dei vert spurt, men melder ikkje saker slik som dei skal. Dei gjer ikkje sin plikt, og vi kan sei at dei ikkje overheld eit kriterium for at vi skal kalle denne situasjonen for full jurisdiksjon. Etter dei formelle ordningane skulle barnevernet ha full jurisdiksjon når det gjeld undersøkingar og koordinering, men problemet er at dei andre ikkje melder sakene til barnevernet slik at tiltaka kan koordinerast. Det verkar som at barnevernet ikkje har legitimitet for den posisjonen dei formelt sett har. Denne legitimiteten må dei opparbeide seg gjennom konkret arbeid, og det får dei høve til i ulike samarbeidssituasjonar. Barnevernet er avhengig av dei andre instansane, og dette gjer at situasjonen er meir i tråd med **teigdeling**, der dei fordeler ansvaret mellom seg som likeverdige partar.



Arbeidsdelinga mellom instansane når det gjeld ansvar for tiltak når dei først har blitt einig i kva tiltak som trengs, fungerer bra i dei fire kommunane. Det ser dermed ut til at det kan vere fruktbart å nytte jurisdiksjonsformer i analysen av samarbeidet om barnevern, sjølv om dei ulike formene aleine ikkje er heilt dekkjande for å skildre samarbeidsrelasjonen her. Nettopp det at situasjonen både er prega av full jurisdiksjon og teigdeling, er med på å forklare samarbeidsproblema som oppstår.

I tillegg til at jurisdiksjonsforholda kan vere fruktbar for å forstå kvifor det kan oppstå samarbeidsproblem, syner denne analysen at ein annan faktor for å forstå arbeidsdelinga også kan vere forhold ved det barnevernfaglege arbeidet, sett opp mot andre fagområdar. Vi kan nytte omgrep som faget sin *kjerne* og *grenseflatene* mot andre fag, og på den måten heve drøftinga frå å sjå på indre forhold på arbeidsplassen, og opp på eit makronivå som ser på forholda mellom fag.

Ovanfor synte eg til at uklare roller kan føre til samarbeidsproblem på grunn av at det kan vere uklart kva barnevernet kan og skal gjere. Dette er også relevant å trekke fram i denne drøftinga av forholdet mellom barnevern og andre fagområdar. I nokon tilfeller kan det vere uklart om eit tiltak kan vere eit barneverntiltak, og ein informant nemner t.d. at sjølv om ei einsleg mor er sliten og treng avlastning, må det vere noko meir ved situasjonen for at dette skal vere barneverntiltak. Ved Vestøy fortel sosialeiaren at barnevernet er opptekne av å ha klare grenser for verksemda si; dei vil ikkje ha "lapskaus". Dette kan vi tolke som at det kan vere problem å sjå

desse grensene. Kva som eigentleg er barneverntiltak kan diskuterast og ser ut til å variere i ulike kommunar. Vi ser at når dei tilsette ved barnevernet skal svare på kva som er barnevern, syner dei til dei faglege metodane dei nyttar i arbeidet sitt, men også til kva lova viser til som deira ansvar. Dette betyr at det faglege innhaldet i arbeidet ikkje aleine kan gje legitimitet for oppgåvene barnevernet har. Uklarheten ved det faglege innhaldet gjer at andre ikkje kan vite kva dei kan vente seg av barnevernet, og kjem då med ”bestillingar” som barnevernet ikkje er einig i. Slik uklarhet ved den barnevernfaglege arbeidsmetoden kan bidra til å skape usikkerhet i samarbeidssituasjonen. Det ser ut til at kva som er den barnevernfaglege kjernen er uklart, og dette kan vi forklare med at faget barnevern inneheld element frå mange ulike fagområdar som t.d. sosiologi, psykologi, sosialantropologi, statsvitskap, sosialmedisin, sosialpedagogikk og juss (Rammeplan og forskrift for treårig barnevernpedagogutdanning av 28.januar 1999).

Historisk sett har barnevern også vore definert innanfor mange ulike fagområdar og profesjonar, og som ulike politikkområdar. Ludvigsen har synt korleis psykiatrien kom inn i verjerådsarbeidet i starten av 1900-talet (Ludvigsen 1996), og Hernes har tilsvarande synt korleis psykologien kom inn i barnevernsarbeidet i 1950-åra, og korleis dette fagområdet vart omdefinert frå skolepolitikk til sosialpolitikk (Hernes 1996). Vi kan utifrå dette sei at grenseflatene mot andre fag er mange og går langt inn i kjernen av det barnevernfaglege, og desse forholda kan bidra til å forklare nokon av dei problema som vert opplevd ved samarbeidet.

Eit arbeidsprosessperspektiv på profesjonar synes å vere fruktbar for å forstå noko av samarbeidsforholda innan barnevernsfeltet. Interne forhold ved arbeidsplassen; koplinga mellom yrkene og arbeidsoppgåvene deira og endringar ved arbeidsdelinga kan forklare kvifor det kan oppstå uklarheter og usemje mellom yrkene som skal samarbeide om barnevern. Meir overordna og eksterne forhold får vi fram ved å sjå på kjenneteikn ved faget barnevern, der vi ser at den faglege kjernen er svært tverrfagleg, og dermed vert grensedraginga mot dei andre yrkene også meir uklar, - noko som gjer at samarbeidssituasjonen og arbeidsdelinga uklar.

### **11.3 DEPROFESJONALISERING OG ARBEIDSPASSASSIMILERING**

I samband med samarbeid og samordning kan ein sjå fleire uheldige sider ved profesjonalisering. Ein av desse er at dersom samarbeid krev heilskapstenking, strir dette mot spesialiseringsprosessane som ligg i profesjonaliseringa. På grunn av at det krevst ein viss grad av spesialisering innanfor eit fagområde for å bli ekspert, kan ein tenkje seg at eit krav om heilskapstenking og tverrfaglighet gjer at yrkesgrupper og profesjonar etterkvar vert "utvatna" når dei samarbeider tett. *Deprofesjonalisering* kan difor vere ein mulig konsekvens av tett tverrfagleg samarbeid (Lie og Hauge 1993). Profesjonalisering inneber ofte at ein fokuserer på særskilte fagområde, og aukar kunnskapar og ferdighetar innan snevre fagfelt. Det krev omfattande kunnskapar innanfor eit fagområde dersom ein skal kunne gjere ein god jobb.

Når ein skal tenke heilskapeleg, møter ein krav om å ha breiare oversikt og innsikt i andre sine fagområder. Men det er vanskeleg å både vere spesialist og generalist samstundes. Kapasiteten til å både ha oversikt og innsikt i eit spesialfelt kan vere avgrensa, og interessa for å ha både oversikt og innsikt kan også vere lita. Som profesjonell kan ein ha meir interesse i å utvikle og auke kunnskapar innan eit fagfelt, enn å orientere seg breiare, fordi det er mest fagleg interessant, og det gir meir prestisje. Profesjonaliseringsprosessen i seg sjølv kan difor vere ein ulempe for heilskapstenking og det tverrfaglege samarbeidet. Dersom ein vil ivareta dei faglege skilja, kan vi få ein situasjon med ei distansert samarbeidsform, *“...der samarbeidet er redusert til et minimum av informasjonsutveksling og koordinering.”* (Lauvås og Lauvås 1994:18). Det ser difor ut til å vere ein vanskeleg balansegang mellom å ivareta det profesjonelle, og samtidig få til eit eigna samarbeidsnivå som gjer at tenestene vert integrert.

Dei tilsette ved barnevernkontora i dei fire kommunane i mi undersøking meiner at det ikkje er så uklare grenser mellom dei ulike yrkesgruppene, og det ansvar dei einskilde instansane har. Dei tilsette ved barnevernkontora meiner at dei ser klare grenser for kva dei skal gjere, og dei prøver ikkje å gjere andre sin jobb. Grensene er klare på bakgrunn av dei oppgåvene som er lagt til barnevernet, og at lova tilseier kva dei skal handsame som barnevernsak. Det kan likevel vere vanskeleg for andre å vite kva som er grensene, - noko dei opplever når dei får saker som høyrer heime andre stader. I Nordby vert det skildra slik at den barnevernsfaglege metodikken er

flytande. Ein av konsulentane i Nordøy fortel at ho synes at dei faglege skilja vert mindre, og at dette er naturleg sidan dei jobbar med dei same klientane og har same mål. Barnevernsleiaren her fortel at ho har inntrykk av at det er dei andre som kan synes dette er problematisk; dei prøver å ikkje verte barnevernfagleg. Ho fortel også om situasjonar der tilsette ved andre instansar tek barnevernet si rolle, ved at dei t.d. spør om ting som dei veit barnevernet vil vite i ei undersøkingssak. Dette kan vi tolke som utslag av at samarbeidet har gjeve dei andre innsikt i kva barnevernet treng vite for å gjere vurderingar, og at ein ikkje gjer undersøkingar berre på egne vegne.

Desse forholda ved samarbeidet kan vi sjå i lys av omgrepet *arbeidsplassassimilering* som Abbott (1988:65) meiner er ein situasjon der det skjer kunnskapsoverføring ved ein arbeidsplass. Dette skjer fordi at tilsette som ikkje er profesjonell, som er frå underordna profesjonar eller profesjonelle i ein tilstøytande profesjon, kan gjere andre sine oppgåver. Sjølv om dei ikkje har den teoretiske kunnskapen, kan dei ha fått den praktiske kunnskapen som gjer at dei kan gjere ein like god jobb som ein profesjonell. Abbott forklarar dette med at dei profesjonelle ikkje er ei homogen gruppe, og at dei beste frå ei underordna eller tilstøytande yrkesgruppe kan ha betre kunnskapar enn ein som er dårleg eller svak innanfor sin profesjon. Arbeidsplassassimilasjon vil vi difor ikkje finne i elitegrupper, men ved dei fleste ordinære arbeidsplassar.

Barnevernfeltet er prega av yrkesgrupper med ulik grad av profesjonalisering, og mange av dei har 3-årig utdanning som t.d. lærarar, sosiono-

mar og barnevernpedagogar, medan andre som t.d. psykologar og legar har lengre utdanning. Vi kan difor skildre dette som ein ordinær arbeidsplass. Det er også ulik grad av spesialisering og avgrensing av oppgåvene, som t.d. at barnevernpedagogar har eit meir avgrensa arbeidsfelt enn sosionomar. Det kan i tillegg vere ulik praksis innanfor same yrkesgruppe, t.d. at samarbeidet fungerer litt forskjellig ved dei ulike barnevernkontora. Undersøkingane frå dei fire kontora syner at der er ulik praksis ved dei ulike kontora, og at det som er definert som relevant for barnevernet ved eit kontor, ikkje er det ved andre kontor. Det verkar som om småkontora ikkje har så strenge grenser for kva som er barnevern som dei større kontora. Dette kan ha med arbeidskapasitet å gjere, det ansvaret dei kjenner overfor brukarane, eller at det ikkje er andre instansar som har kunnskapar på det særskilte området i kommunen.

Variasjonen tyder på at det ikkje er klare grenser og definisjonar på innhaldet i barnevernarbeidet, men gjennom lova kan dei definere kven sitt ansvar det er. Arbeidsplassassimilasjon kan vi difor sjå i lys av at teknologien ein nyttar i jobben er usikker; at kunnskapen er usikker, og dermed at forholdet mellom mål og faglege verkemidlar er uklar. Når teknologien ikkje er så sikker, vil arbeidsdelinga mellom profesjonane heller ikkje vere klar. Når der er slike uklare forhold kan det føre til at grensene mellom profesjonar i eit samarbeid vert utydelege, særleg når det er forventningar til at ein skal ivareta heilskap, og ikkje la etats- og faggrenser stå i vegen for gode

løysningar. Det er dermed ikkje berre kjenneteikn ved den profesjonelle sin utøving av yrket som kan forklare arbeidsplassassimilering.

Vi kan tolke dette som utslag av heilskapsorientering, og som ein motsett tendens enn spesialisering og profesjonalisering. Vi ser at situasjonen ved barnevernsfeltet er som Abbott skildrar, og dette kan dermed vere med på å forklare kvifor det skjer arbeidsplassassimilasjon ved nokon av kontora, som i Nordøy, eller at dei er oppteken av dette problemet, - som i Vestøy.

#### **11.4 SAMARBEID FOR "AVSKREKKING" OG REALITETSORIENTERING**

Som er har synt til i empirikapitla, og særleg kapittel 8, er dei tilsette i barnevernet med på mange samarbeidsmøtar og informasjonsmøtar fordi dei vil at dei andre instansane skal bli kjent med dei, og lære meir om kva tiltak barnevernet kan setje i verk. Dei tilsette i barnevernet meiner at mange har eit urettmessig "skrekkbilete" av barnevernet, og ikkje stoler på dei. Det uformelle samarbeidet i basisgrupper og på informasjonsmøtar kan gjere at terskelen for å ta kontakt og etterkvart melde saker vert lågare. Det er også difor dei fleste oppmuntrar til anonyme drøftingar, - anten i telefon eller i møter. Tre av kommunane har faste møter i basisteam eller tverrfaglege møter i hjelpetenesta, medan den største kommunen har faste møter med nokon av instansane og har meir sporadiske informasjonsmøtar. Sjølv om dei tilsette ved barnevernet ser at avskrekking er ein viktig del av samarbeidet, er

målsettingane i samarbeidet mest knytt til det praktiske arbeidet med sakene. Avskrekking kan vere eit verkemiddel for å få meldingane tidleg inn til barnevernet, slik at dei kan arbeide meir førebyggjande. I tråd med drøftingane i førre kapittel om bakgrunn for samarbeid, er behov for å opparbeide seg tillitt nemnt som ein årsak til at dei tilsette ser behov for å samarbeide, og vi kan sjå avskrekking som ein effekt av at dei oppnår denne tilliten.

Ein anna konsekvens av samarbeidet som vert nemnt i Nordby, er at dei kan "realitetsorientere" dei andre instansane om kva barnevernet kan gjere, slik at dei får meir realistiske forventningar når dei tek kontakt for å få sett i gang tiltak, og dessutan at dei andre instansane ikkje lover for mykje på barnevernet sine vegne overfor foreldra. Dette kan vi sjå som ein utilsikta effekt av samarbeidet, men også som eit verkemiddel for å få betre samarbeid. Ein annan utilsikta effekt ved å formalisere samarbeidet som eg har nemnt ovanfor, er at samarbeidet vart meir sakleg.

Ei undersøking i lys av instrumentelle perspektiv der ein einseitig ser etter om verksemdar når dei oppsette måla, ville ikkje fange opp desse sidene ved samarbeidet som kjem fram her. Gjennom eit nyinstitusjonelt perspektiv på samarbeid er vi derimot meir open for at vi ikkje på førehand kan forutsei alle konsekvensar av tiltak og strategiar, og at samarbeidet kan variere i ulike situasjonar. Lindblom (1965) meiner t.d. at i uoversiktlege situasjonar er gjensidig tilpassing naudsynt for å kunne ta omsyn til den aktuelle situasjonen. Samarbeidsstrategiar for å avskrekke og realitetsorientere vert



dermed meir akseptabelt, og ikkje vurdert utifrå dei synlege og umiddelbare instrumentelle effektane aleine.

## **11.5 OPPSUMMERING**

I dette kapitlet har det kome fram at dei tilsette ved barnevernkontora synes at dei når måla om å få til meir koordinerte tenester når dei samarbeider. Tiltaka vert tilpassa andre tiltak, og dei kan få oversikt over alle tiltaka frå dei ulike instansane når dei har jamlege møter. Dei opplever ikkje store konflikhtar, men der kan vere usemje om tiltak på grunnlag av ulike vurderingar. Samarbeidet mellom dei ulike gruppene kan føre til at dei prøver å setje seg inn i andre sine arbeidsfelt, og i eit tilfelle vert det fortalt om at andre hadde gjort undersøkingar på barnevernet sine vegne. Andre resultat av samarbeidet som dei tilsette framhevar, er at dei får opparbeida tillit og ”avskrekking” hjå dei andre instansane, og ein ”realitetsorientering” som inneber at dei andre sine forventingar til kva dei kan gjere er meir realistisk. Auka tillit skapar lågare tersklar for å ta kontakt og melde saker til barnevernet. Eit av dei store problema som barnevernet opplever i arbeidet sitt, er at dei kjem for seint inn med tiltak, og samarbeidet er eit middel for å løyse det problemet.

Målet med samarbeidet er å få til koordinerte og heilskapelege tenester. Samarbeidet består mest av å koordinere og tilpasse eksisterande tiltak, og ein når ikkje målet om heilskapelege tenester. I tråd med nyinstitusjonelle perspektiv kan vi forklare slik manglande måloppnåing med at mål ofte

kan vere diffuse og uklare, og ikkje eigna som utgangspunkt for konkrete operasjonaliseringar for å finne verkemiddel. Heilskapelege tenester er meir uklart og vanskelegare å operasjonalisere enn koordinering, og dette kan vere ei forklaring. Det er også eit poeng at dei oppnår mål; tillit, som dei ikkje har med som dei eigentlege måla, men som er ei viktig føresetnad. Det ser dermed ut til at ein ikkje har gjort ein analyse av kva som er verkemiddel for å nå måla. Til ein viss grad kan likevel det instrumentelle perspektivet forklare arbeidet mot målet; dei tilsette arbeider bevisst mot dette og har strategiar for å nå dette. Slik sett er begge perspektiva naudsynte for å gje forklaring på kva effektar dei oppnår med samarbeidet.

I det nyinstitusjonelle perspektivet har eg trekt inn profesjonsteori, og effektar av samarbeid som ein forventa utifrå eit maktperspektiv og arbeidsprosessperspektiv, er profesjonskonfliktar, deprofesjonalisering og arbeidsplassassimilering. Dei tilsette i barnevernet seier dei ikkje opplever profesjonskonfliktar og vi ser ikkje teikn til sterke profesjonaliseringsstrategiar. Tyder dette på at det ikkje er profesjonskonfliktar i det heile teke? Vi ser at der er motstand mot samarbeid, mange vegrar seg for å melde saker, og det er ein forhandlingssituasjon som pregar samarbeidet. Dette tyder på at vi likevel kan tolke situasjonen på bakgrunn av jurisdiksjonen og maktposisjonen dei ulike faggruppene har, og at profesjonsperspektiv kan vere fruktbar som forklaring.

Krav om samarbeid har ikkje ført til deprofesjonalisering eller arbeidsplassassimilering i nokon stor grad, sjølv om vi ser nokre døme på det-

te, slik eg venta det dersom der var eit dilemma mellom å ivareta heilskap og samstundes vere spesialisert. Dette kan anten tyde på at spesialiseringa ikkje var så stor og at dei har overlappende ansvar, eller at dei ikkje arbeider så heilskapleg, og at det dermed ikkje vert skapt eit slikt dilemma. Det kan også tyde på at dei har klart å dele ansvaret og skape grenser.

Dersom vi samanliknar mellom små og store kommunar som i dei to tidlegare analysekapitla, og leitar etter nokon mønster når det gjeld kva resultat vi ser av samarbeidet, ser det ut til at uklarheten når det gjeld arbeidsdeling og det barnevernfaglege er større i dei minste kommunane enn i dei store. I den grad det er arbeidsplassassimilering, ser dette ut til å vere mest aktuelt i dei små kommunane. Her er også den organisatoriske integreringa størst, så dette kan vere ein konsekvens av både utstrakt samarbeid, men også av formell og fysisk integrering. Det ser også ut til å vere meir rom for å ha eit uformelt samarbeid for å få ”avskrekka” barnevernet i små kommunar enn i større. Saman med dei mønstra vi fann i dei førre analysekapitla, forsterkar desse forholda inntrykket av at dei store kontora er meir formell og ”proffe”, medan dei små er meir styrt ovanfrå og uformell. Dei store kontora legg premissane både i samarbeidet og når det gjeld organiseringa, og er dermed autonome, medan dei små kontora tilpassar seg og forhandlar i samarbeidet, og er meir avhengige.



## **12 AVSLUTNING: OPPSUMMERING OG KONKLUSJON**

Hovudtema for avhandlinga er korleis, kvifor og med kva effekt dei tilsette i det kommunale barnevernet samarbeider med andre instansar. Dei funna som undersøkinga har vist, har vorte tolka i lys av to organisasjonsteoretiske perspektiv; det instrumentelle og det nyinstitusjonelle. Gjennom analysen har vi dermed sett på både kva som fremmer og hemmar samarbeid. Som avslutning vil eg først oppsummere frå dei empiriske delane, og deretter drøfte implikasjonar av denne undersøkinga, med fokus på vilkåra for samarbeid og korleis dei teoretiske perspektiva kan gje inntak til ulike forklaringar. Til slutt drøftar eg implikasjonar for profesjonalisering og profesjonane sin plass i den lokale forvaltninga.

### **12.1 RAMMER OG RESSURSAR FOR SAMARBEID OM BARNEVERN.**

Dersom vi først ser litt på barnevernsfeltet generelt, kan vi få inntrykk av kva rammer og ressursar som er knytt til samarbeidet. Det er den kommunale barneverntenesta; dei tilsette ved barnevernkontoret og eventuelt eit politisk utval, som har ansvar for å setje i gang undersøkingar og tiltak for barn som har eit hjelpebehov på grunn av omsorgssvikt, åtferdsproblem, emosjo-

nelle eller sosiale problem. Tiltaka som barnevernet set i verk eller har ansvar for, er mest frivillige hjelpetiltak, og kan vere barnehageplass, støttekontakt, besøksheim, økonomisk stønad, fritidsaktivitetar, fosterheim eller institusjon. Tiltak kan også vere tvang, og vert oftast iverksett etter vedtak om omsorgsovertaking, og kan vere fosterheim eller institusjon. Skulen, barnehagane, helsestasjonen, politiet, pedagogisk-psykologisk teneste, barne- og ungdomspsykiatrien og institusjonar, for å nemne dei instansane som er mest involvert, gjev mange av desse barnevernstiltaka og er dermed ein del av det barnevernfaglege arbeidsfeltet. Dei som arbeider i barneverntenesta er som oftast barnevernspedagogar eller sosionomar, og det har skjedd ei profesjonalisering innan barnevernet dei siste åra ved at dei fleste no har sosialfagleg utdanning.

Når vi ser på einskildkommunar og regionar, varierer barneverntenesta likevel både med omsyn til kva type problematikk dei arbeider med, antal barn i tiltak, antal årsverk og driftsutgifter. Frå tabell i kapittel 6 med tal frå Kommunal Monitor 2000, ser vi at gjennomsnittleg antal barn i tiltak pr.1000 innbuarar er omlag 30, medan dei fire kommunane i mi undersøking har 23, 30, 36 og 42. Desse tala kan sei oss noko om kor mykje arbeid det er på eit barnevernkontor. Vi kan også tolke tala som uttrykk for kor godt dei klarer å fange opp problem ved barnevernet, eller kor omfattande barnevernsproblematikken er i kommunen. Gjennomsnittleg tal på årsverk pr. barn i tiltak er 0,08, medan ein av mine fire kommunar har 0,04, to har 0,07 og ein har 0,09. Tala på årsverk pr. barn kan sei oss noko om kor mykje

personalressursar dei kan bruke på kvart barn som får tiltak. Driftsutgiftene (1000 kr.) pr. barn i tiltak er dei som varierer mest, med gjennomsnitt på 66 og mine fire kommunar som har 17, 52, 85 og 112. Driftsutgiftene fortel oss kor mykje pengar ein bruker til å drive kontoret og gje dei ulike tiltaka.

Dersom vi ser på tala for ein og ein kommune, ser vi at den minste kommunen; *Vestøy*, har ganske mange barn i tiltak, god dekning av tilsette, men svært lave driftsutgifter. Vi kan tolke dette som at det er personalressursar dei brukar mest i arbeidet, men at dei elles er effektive. *Nordøy* har mange barn i tiltak, ganske få tilsette og ikkje særleg store driftsutgifter. Vi kan tolke dette som at dei er produktive og effektive, men også forstå kvifor dei prioriterer å arbeide med einskildsaker og ikkje hadde høve til å oppretthalde samarbeidet basisgruppene. *Nordby* har få barn i tiltak, mange tilsette og store utgifter. Vi kan tolke dette som at dei ikkje er særleg effektive og produktive, men kan samstundes også sjå dette i lys av at dei opprettheld basisgrupper, deltek på førebyggjande arbeid, i tillegg til arbeidet med einskildsaker. *Vestby* har ganske mange barn på tiltak, godt dekt med personalressursar, og svært høge driftsutgifter, - og dermed ikkje særleg effektiv.

Det er ein systematisk samanheng mellom storleik og utgifter hjå desse fire kommunane, og vi kan tolke det som at vi har stordriftsulempar og smådriftsfordelar. Dette kan ha med kompleksitet å gjere, - at store kommunar brukar meir ressursar fordi dei har meir komplekse saksfelt og omgjevnader. Det kan også forklarast utifrå kommunane sine prioriteringar; dei små kommunane prioriterer ikkje dette politikkområdet, medan dette har

vakse seg stort i dei større kommunane. Å vere produktiv kan også bety at dei ikkje har ressursar til å arbeide med førebyggjande arbeid, utgreiingar og koordineringsarbeid. Ser vi dette i lys av samanlikningane frå analysekapitla, kan vi også tolke forskjellane med at dei større kontora er meir etablert og meir slagkraftige i ressurskrava enn dei små kontora, som har ein meir underordna posisjon.

Barnevernsfeltet har vore i ein oppbyggingsfase, og er ikkje så prega av nedskjeringar og rasjonaliseringsprosessar som elles innan offentleg sektor. Barnevernet ser generelt sett ut til å ha stor legitimitet hjå politiske styresmakter og administrative leiarar, og mitt inntrykk er at ”det skal ikkje stå på pengar” når det gjeld å setje i gang hjelpetiltak. T.d. ser vi dette når Bodø kommune bevilgar ein halv million kroner ekstra når barnevernet i kommunen rapporterer til politikarane om ekstra mange og vanskelege saker (Avisa Nordland 5.juli 2003). Den manglande legitimiteten som vi elles kan få inntrykk av, er knytt til omsorgsovertaking. Det er Fylkesnemnda for sosiale saker som vedtek omsorgsovertaking, på bakgrunn av forslag frå det kommunale barnevernet. Omsorgsovertaking på bakgrunn tvangsvedtak er eit dramatisk verkemiddel som stadig er omtalt i media, - ofte framstilt som overgrep mot mor og barn. Men barnevernet får også kritikk for at dei kjem for seint inn i sakene, og ikkje oppdaga eller gjort nok for å hindre omsorgssvikt og overgrep.

Det var omlag 33.000 barn som fekk tiltak frå barnevernet i løpet av 2001. Talet på barn som får tiltak har auka frå år til år, men det er færre som



er under omsorgstiltak, og fleire får frivillige hjelpetiltak. Det er ingen avgrensingar på kva tiltak som kan setjast i verk, så lenge dei fell under barnevernet sitt ansvar. Tiltaka skal vurderast på bakgrunn av om barna har eit særskilt behov for hjelp, og kan t.d. ikkje berre vere dårleg økonomi, for då er det sosialkontoret sitt ansvar. Barnevernet har eit særskilt ansvar for å koordinere tiltaka frå dei andre instansane. Desse instansane er vanlegvis skulen, pedagogisk- psykologisk teneste, helsestasjonen, barnehagen, barne- og ungdomspsykiatrien.

## **12.2 SAMARBEIDET OM BARNEVERN HAR ULIKT INNHOLD I DEI ULIKE FASANE I ARBEIDET**

Barnevernsarbeidet kan vi sjå som ulike fasar, med førebygging, meldingar, undersøkingar og gjennomføring av tiltak. I samband med det førebyggjande arbeidet er det gjerne samarbeid med andre instansar i form av fellesmøtar omkring særskilte prosjekt, men samarbeidet er elles mest om einskildbarn og tiltak for dei. Når dei får inn ei melding, skal barnevernet undersøke saka innan ei veke for å finne ut om det er grunnlag for å gjere det til ei undersøkingssak. Sidan barnevernet sjølv ikkje er på dei arenaene der barna er, eller kjem i kontakt med barna gjennom arbeidet sitt elles, slik som t.d. skulen, barnehagane, helsestasjonen, politiet og sosialkontoret, er det naudsynt for barnevernet å ha samarbeid med desse. Dei andre instansane har opplysningsplikt til barnevernet, og meldeplikt dersom dei er bekymra for eit barn. Dersom saka ikkje vert henlagt eller skal til Fylkesnemnda for vurdering om

omsorgsovertaking, skal det opnast ei undersøkingssak og om det vert vedtak om at der er behov for hjelp, skal det lagast ein tiltaksplan, og dette arbeidet kan gjerast av barnevernet eller i ei tverretatleg hjelpeteneste, dersom foreldra samtykker.

Nokon kommunar har oppretta bekymringsteam eller basisteam, gjerne knytt til skulen, som ein møteplass der dei utvekslar informasjon og drøfter saker anonymt. I einskildsaker som krev tiltak frå fleire instansar vert det gjerne oppretta ansvarsgrupper med dei instansane som er involvert og foreldra, dersom foreldra samtykker. Det vert oppnemnt ein leiar for gruppa, som har ansvar for innkalling til møter og framdrifta i arbeidet. Denne leiareren kan vere ein frå barnevernet eller ein annan som kjenner barnet eller familien. Det ser ut til å vere hensiktsmessig med ulike typar samarbeidsfora ved eit barnevernkontor, sidan barnevernsarbeidet varierer i dei ulike fasane. Det kan også vere slik at det uformelle samarbeidet kan erstatte eit formelt samarbeid dersom dei har etablert gode rutinar og kjenner kvarandre, men også at eit formelt samarbeid kan etablerast dersom det uformelle samarbeidet ikkje fungerer etter hensiktene.

### **12.3 VILKÅR FOR SAMARBEID.**

I denne delen skal eg sjå på implikasjonane for samarbeidet ved å vise til kva undersøkinga syner er vilkåra for samarbeid, og implikasjonane for dei teoretiske perspektiva som er brukt.

### 12.3.1 Formelle trekk

Funna i denne undersøkinga viser at tilsette ved dei fire barnevernkontora og dei lokale styresmaktene er opptekne av den *formelle etatsinndeling*a, og at to av kommunane har *omorganisert* slik at barnevernkontoret no er saman med helsestasjonen og skulen. Dette meiner dei tilsette har gjeve betre vilkår for samarbeid. *Samlokalisering* er også ein del av omorganiseringsprosessane som dei tilsette tillegg stor vekt som premiss for å kunne samarbeide meir. Andre ordningar som fremmar samarbeid er dei formelle organa som både kan gå på generelle ting i kommunane; *fellesprosjekt* t.d., og på samarbeid om einskildsaker; *basisgrupper* og *ansvarsgrupper*. Det er særleg ansvarsgrupper, der dei instansane som har ansvar for tiltak møtes jamleg, som er eit viktig vilkår for samarbeidet, i følgje mange av informantane. Det er likevel litt misnøye og brotne forventningar når det gjeld omfanget av samarbeidet, - omorganisering, ordningar og reglar har hjelpt på, men framleis er det mangelfullt. Det er dessutan ofte ein uformell arbeidsform i møta, sjølv om dei er formelt oppretta.

Desse funna om effekten av organiseringa kan sjåast i lys av organisasjonsperspektiv generelt, men det instrumentelle perspektivet spesielt, sidan fokus der er på at omorganisering er eit strategisk verkemiddel og at ein styrer folk sin merksemd gjennom formell organisering. Det ser likevel ikkje ut til at alle let seg styre, og at prosedyrar og samarbeidsintensjonar ikkje vert følgt opp av alle. Formell organisering er difor ikkje eit absolutt styringsmiddel for leiinga.

### 12.3.2 Uformelle trekk

Det nyinstitusjonelle perspektivet er meir kritisk til at styring gjennom organisering er tilstrekkelege vilkår for samarbeid, og kan gje inntak til forklaringar på at organisering ikkje alltid fungerer som eit strategisk verkemiddel. Dersom nye ordningar ikkje er i tråd med dei *institusjonaliserte standardane*, som her kan vere sterke profesjonsnormer, vil dei tilsette vere skeptiske til nye ordningar. Teieplikta er ei slik norm som vert utfordra, og dette kan vere ei forklaring på skepsisen til nye ordningar og prosedyrar som ligg i omorganiseringane. Dersom vi også ser på dei uformelle og kulturelle trekk ved organisasjonar, i tråd med nyinstitusjonelle perspektiv, vil haldningar til samarbeid vere eit viktig premiss. Det ser ut til at samarbeid er sett på som ein viktig *verdi* for dei tilsette i barnvernet, - noko som også vert bekrefta av andre undersøkingar (Lichtwarck, Magnussen og Fylling 2001:19), og dermed er dette eit vilkår for samarbeid som er oppfylt.

Formelle samarbeidsordningar kan også fungere som *symbol* på at ein ser samarbeid som viktig, men for dei tilsette ved barnevernet er dette ordningar som har eit reelt innhald. I praksis er det likevel ikkje nok med formelle ordningar som t.d. meldeplikt til barnevernet for å få i stand samarbeid, og barnevernet går inn i *forhandlingar* i mange samarbeidssituasjonar, der meldingar er eit gode dei treng, og informasjon og tiltak for barna er goder dei kan ha som ”kort på handa”. Effektane av samarbeidet er *koordinerte* tenester, men ikkje heilskapelege tenester, og i tillegg ei lemping på reglar og rutinar. Vi kan skildre kommunen og dei kommunale instansane

som eit *laus kopla system*, og særleg ser dette ut til å gjelde for dei større kontora, som er meir autonome enn dei små kontora. Gjennom denne analysen av samarbeid om barnevern ser det ut til at både det instrumentelle og nyinstitusjonelle perspektivet er nyttig som inntak til forklaringar, og dei er dermed utfyllande, men at det også er konflikt mellom perspektiva. Konfliktane mellom perspektiva kjem særleg fram når analysane syner at vi kan stille spørsmål ved i kor stor grad ein kan bruke organisasjonsformer som verkemiddel for styring.

Profesjonskonfliktar og skepsis til kvarandre hemmar samarbeid, og ved dei kontora dei har blitt betre kjent og klart å opparbeide seg tillit, har vilkåra for samarbeid blitt betre. Der er motsetnader og mistillit mellom yrkesgruppene som vi kan tolke i lys av profesjonsperspektiv, og særleg kan maktperspektivet vere inntak til å forklare forhandlingssituasjonen i samarbeidet. Det nyinstitusjonelle perspektivet er ikkje tilstrekkeleg til å få fram desse sidene ved samarbeidet, og profesjonsperspektivet er difor naudsynt som supplement innanfor denne teoritradisjonen som ser på uformelle sider ved organisasjonar. Gjennom profesjonsperspektivet kan vi få fram forhold som gjer at vi kan forstå at mistillit gjer at ikkje alle føl ordningar og reglar, og den sterke autonomien til dei ulike yrkesgruppene som gjer at koordineringa og samarbeidet ikkje så lett kan styrast, men må forhandlast fram. Det er likevel gjennom det nyinstitusjonelle perspektivet vi ser dei organisasjonelle rammene rundt yrkesgruppene, og som med vekt på uformelle trekk kan gje inntak til å forklare at der er rom for forhandlingar. Når ikkje for-

melle trekk legg rammer rundt prosessar i organisasjonar, som t.d. samarbeid, må det gjerast på andre måtar, og forhandlingar ser ut til å vere ein måte. Ein får gjerne ikkje dei effektane ein ynskjer seg, og ein når gjerne ikkje alle måla, men ein får til noko.

Mangel på måloppnåing viser også Bleiklie (1996:167) til i sin studie av ein psykiatriklinikk, der han syner at i staden for ei differensiert behandling, var behandlinga prega av rutinar og tilbaketrekte behandlarar. Han forklarar dette med maktforhold, konflikt og dei kompromissa som skjedde mellom aktørane (op.cit. s.189).<sup>13</sup> Innan barnvernet kan manglande mål om heilskapelege tenester også forklarast med at dette vert ”ofra” i forhandlingane, og at koordinering er enklare å få til, og dermed det kompromisset dei kan bli einig om. Bleiklie meiner at forklaringane på manglande måloppnåing ikkje kjem fram ved å legge vekt på dei formelle organisasjonsstrukturane, men heller på ulike utformingar av beslutningssituasjonar som dei tilsette er i (op.cit. s.1989-190). Overført på samarbeid i barnevernet, ser vi at samarbeidssituasjonane også kan variere, men ikkje berre på grunn av dei formelle ordningane, men også dei sosiale og uformelle forholda innan barnevernsfeltet, med både tilsette i ulike instansar og brukarar som aktørar med ulike interesser. Vi må bruke både instrumentelle og nyinstitusjonelle

---

<sup>13</sup> Mangel på måloppnåing og kompromiss er også tema for Selznick (1980) sin klassiske studie: *TVA and the Grass Roots*, om myndigheitene i Tennessee Valley og landbruksprogrammet dei prøvde å innføre, der han viser til at kritiske aktørar vart kooptert, men at dei fekk forhandla seg fram til eit kompromiss, slik at dei til ein viss grad kunne gjennomføre reformene.

perspektiv for å få fram alle desse situasjonane. Dette kan vi sjå i tråd med at Bogason (1996) meiner at vi kan sjå ein generell tendens til fragmentering i lokalforvaltninga, som fører til at vi har behov for nye typar analysar med mindre vekt på formelle organisasjonelle analysar og meir vekt på "governance" (prosessen der politikken vert utforma) og interorganisatoriske linkar (op.cit.s.65).

Til slutt i dette avsnittet om premiss for samarbeid vil eg legge særleg vekt på eit grunnleggande premiss samarbeid; tillit, og drøfte dette opp mot organisasjonsperspektiv, samt andre undersøkingar og teoretiske omgrep som eg ikkje har hatt som utgangspunkt i undersøkinga.

### **12.3.3 Tillit**

Eit av dei sentrale vilkåra for samarbeid i barnevernet som også er eit sosialt og uformelt forhold, er å kunne opparbeide seg *tillit* blant dei andre instansane, og vi skal sjå litt nærare på dette omgrepet. Mange av informantane i mi undersøking seier at dei opplever at dei andre tilsette ved andre instansar ikkje har tillit til dei, og at dette er årsaka til at samarbeidet kan vere vanskelig. At tillit er viktig for samarbeid har også Handegård (1996) synt i sin studie av eit regionalt samarbeid innan skulesektoren. I dette samarbeidet hadde aktørane stor tillit til dei andre før samarbeidet starta, på bakgrunn av kjennskap til dei strukturelle forholda, og at dei var frå same sektor. Dette vert tolka i lys av Giddens (1991) sine idear om at ein i moderne samfunn kan overføre tillit ein har til personar, over til abstrakte og formelle system

eller strukturar. Vi stoler på at der er reglar og normer som vert fylgt i formelle organisasjonar. Dette er i tråd med eit organisasjonsperspektiv som seier at dei formelle ordningane er viktig, men endå meir i tråd med eit nyinstitusjonelt perspektiv som seier at det er legitimiteten til desse ordningane som er sentralt. Spørsmålet er likevel korleis desse samarbeidsordningane får legitimitet. Eit svar i lys av det nyinstitusjonelle perspektivet er at det er ordningar som det er semje om, - ei semje som vert til gjennom at ein får delta på vegen fram, i forhandlingar og kompromiss. I samband med samarbeid om barnevernstiltak skjer det gjennom forhandlingar, medan det ikkje er rom for så stor deltaking når det gjeld dei formelle ordningane for samarbeid.

Eit anna svar som kan forklare, er at ein får legitimitet gjennom å opparbeide tillit. Handegård (op.cit) syner i sin studie av skulesektoren at der var stor tillit i starten som gav eit godt grunnlag for samarbeid, men etterkvart kom det fram motsetningar som vanskeleggjorde samarbeidet. Den tilliten som var til strukturen vart ikkje stadfesta gjennom dei personlege relasjonane dei utvikla i det praktiske samarbeidet. Innan barnevernsfeltet ser det ut til at der er mistillit til barnevernet frå dei andre instansane før samarbeidet startar, og barnevernet har heller ikkje alltid tillit til dei andre. Det ser ikkje ut til at vi har ein situasjon som Giddens (op.cit.) skildrar; der er ikkje tillit til systemet slik vi skulle forvente i eit moderne samfunn. I tråd med nyinstitusjonelle perspektiv kan vi også sei at det ikkje er nok at ordningane fins, så lenge dei ikkje har legitimitet. Den mistilliten barnevernet



møter, kan vere basert på førestillingar om barnevernet som kjem fram gjennom media. Det som kjem fram om barnevernet sitt arbeid i media er ofte lite positivt, men gjerne knytt til konfliktfylte saker der foreldra har mista omsorga for barna sine. Hausten 2002 var ei slik sak frå Nord- Troms omtalt, der barnevernet sine arbeidsmetodar vart sterkt kritisert, mellom anna fordi det hadde vorte brukt ein intelligenstest med svært vanskelege spørsmål.

Mistilliten som dei andre instansane har overfor barnevernet kan også vere basert på det samarbeidet dei har hatt, med problem som t.d. usemje om ansvar og tiltak, urealistiske forventningar, manglande likeverd og ressursmangel. Frå barnevernet si side mister dei tillit til dei andre instansane når dei t.d. ikkje melder saker. Informantane i mi undersøking trur likevel at betre kjennskap til kvarandre og meir samarbeid vil auke tilliten. Dei har erfart at samarbeid har ført til at terskelen for å ta kontakt har minka, og at den kjennskapen dei utviklar til kvarandre gjennom samarbeidet gjer at samarbeidet vert lettare. Gjennom personlege erfaringar i samarbeidet får barnevernet vise kva dei eigentleg kan bidra med for å løyse saker, at arbeidsmetodane deira i hovudsak er "milde" tiltak, og at dei arbeider utifrå ein fagleg ideologi om at barna stort sett har det best hjå foreldra. Samarbeid fører til "avskrekking". Vi ser her at vi i Giddens forstand er i ein situasjon som i før -moderne tid, der ein utviklar tillit gjennom personlege erfaringar. Deretter kan ein overføre denne tilliten til dei formelle systema. Dette syner kanskje at vi er i ei post -moderne tid, der vi har lært å vere skeptiske og å

ikkje stole på verken politikarar, forvaltninga eller profesjonar. Dette skjer både på bakgrunn av forhold som vert avdekka av media, som t.d. innan barnevernet og forvaltninga generelt; vi vert underhaldt av ”vi hjelper deg mot makta”- program, men skepsisen kjem også på bakgrunn av kritisk forskning som syner til ein paternalistisk forvaltning og tilgjengelighetsproblem, og som har synt oss at byråkratar og profesjonar har mykje makt.

#### **12.3.4 Instrumentelle og nyinstitusjonelle perspektiv**

Oppsummert kan vi sei at implikasjonane av undersøkinga viser at dei formelle ordningane legg rammer for samarbeid, og i tråd med instrumentelle perspektiv kan vi sei at dette er viktige premiss for samarbeid. Samorganisering med dei instansar som ein samarbeider mest med og samlokalisering, samt formelle samarbeidsorgan som koordinering av tiltak i ansvarsgrupper, gjev gode vilkår for forpliktande samarbeid. Litt overlapp av oppgåver og gjensidig avhengighet er også med på å motivere til samarbeid. Det er likevel ikkje nok, og i tråd med nyinstitusjonelle perspektiv kan vi sei at det er fleire vilkår som skal oppfyllest for å få til samarbeid. At ein baserer nye tiltak og ordningar på det som er i tråd med etablerte standardar, at der er ein positiv samarbeidskultur; haldningar og verdiar, samt opparbeiding av tillit og kjennskap, er faktorar som er vilkår for samarbeid, og dette kan ein ikkje organisere eller styre fram. Det ser dessutan ut til å vere viktig for å få til samarbeid at der er rom for forhandlingar i nokon situasjonar, og dette inne-

ber at ein må vere litt lempelig og kunne tilpasse reglar og rutinar til dei aktuelle situasjonane. Desse funna er i hovudsak i tråd med antakingane frå teorikapitlet, som var at begge dei teoretiske perspektiva kunne gje inntak til fruktbare forklaringar, men på ulike situasjonar. Vi ser også at perspektiva i nokon tilfelle er i konflikt. Dette inneber at både instrumentelle perspektiv og nyinstitusjonelle perspektiv supplert med profesjonsperspektiv, er naudsynte utgangspunkt for å få ein meir fullstendig forståing av samarbeidet.

I tillegg har eg drøfta omgrepet tillit, og synt at det kan vere fruktbart med sosiologiske teoriar som koplar individuelle og strukturelle forhold. Mykje av den statsvitskaplege organisasjonsteorien, og særleg den nyinstitusjonelle retninga, er oppteken av sosiale forhold, og det er eit generelt trekk at denne teoriretninga nyttar både sosiologiske og sosialantropologiske omgrep. Mange undersøkingar innanfor denne organisasjonsteoriretninga har hatt stor nytte av å supplere med sosiologiske og sosialantropologiske omgrep og perspektiv (t.d. Moldenæs (1999) sin studie av fiskebedrifter prega av kreoliserte kulturar).

## **12.4 PROFESJONAR I LOKALFORVALTNINGA**

Avslutningstemaet i denne delen er om forholdet mellom spesialisering og heilskap, og kva dette forholdet har å sei for profesjonane sin posisjon i lokalforvaltninga.

Det siste spørsmålet i problemstillinga er kva effektar dei tilsette i barnevernet sjølve synes dei oppnår med samarbeidet, - om dei arbeider

heilskapleg. Dei fleste meinte dei fekk til å koordinere tenestene betre med samarbeid, og vurderte dermed samarbeidet som vellukka. Heilskap er derimot eit vanskelegare mål å nå. Dersom vi vurderer graden av heilskap opp mot definisjonar av dette omgrepet, er samarbeidet slik det kjem fram i undersøkinga verken fullstendig integrert; ”funksjonelt tverrfaglig”, eller assimilert, men ein mellomting; dei arbeider tverrfagleg, men tek ikkje kvarandre sine fagområde så opp i seg at dei sjølve vert ”utvatna”. Tiltaka er tilpassa kvarandre, men samarbeidet er mest å koordinere dei tiltak som dei einskilte instansane har på ”repertoaret”, slik at dei kjem som ein kjede av tiltak. Ein får ikkje *eit* tiltak med ulike fag sine bidrag.

I forlenginga av drøftinga av om dei når målet om å få til heilskapelege tenester, er det eit forhold ved dette målet som er interessant, og det er forholdet mellom heilskap og spesialisering. Som eg også har nemnt innleiingsvis, kan det vere eit dilemma mellom kravet om å skulle arbeide heilskapeleg, - gjennom samarbeid med andre fagfolk, og behovet for å vere spesialist og ekspert på det som er oppgåvene i jobben. Vi kan sjå det slik at barnevernet kan få legitimitet både gjennom å vere profesjonelle og spesialistar, og å kunne samarbeide og tenke heilskapleg. Tradisjonelt har det vore slik at profesjonelle har hatt stor legitimitet, med legar som det fremste dømet på dette. I dei seinare åra har det derimot også kome krav om å samarbeide med andre spesialistar og å sjå heilskap; sjå heile mennesket og ikkje berre definere ein pasient som t.d. ”ei hofte”. Profesjonane har ikkje lenger autoritet berre på bakgrunn av sine spesialistkunnskapar, og folk flest har eit

høgt kunnskapsnivå og kan lett få tak i informasjon på internett. Tilliten og legitimiteten til legar er eit tema i Maktutredninga (Fugelli, Stang og Wilma 2003), der legane sin makt vert analysert i lys av Bordieu sitt omgrep ”symbolsk makt”, og Weber sitt omgrep ”det legitime herredømmet”. I innleiinga til rapporten seier dei m.a. at det er ved å møte pasienten som åndsvesen, respektere ”det hele syke mennesket”, at legane kan øke tilliten og det legitime herredømme (op.cit.s.9). Det er altså ikkje nok med formelle posisjonar og å kunne behandle sjukdom for å få legitimitet. Det vert i større grad enn før stilt spørsmål ved kunnskapsgrunnlaget til profesjonane, og der er mange alternative behandlingsmåtar og tiltak. Legitimiteten må difor i større grad baserast på å skape tillit i samhandlinga, slik t.d. barnevernet kan gjere ved å vere open om vurderingane dei gjer og gje større innsyn i arbeidet sitt (St.meld.nr.40:16).

Dilemmaet mellom spesialisering og heilskap er innebygd i all organisering; ein spesialiserer og lagar små einingar, men må også koordinere verksemda i desse einingane. Vedtak og iverksetting av tiltak ved eit kontor kan ha effektar for andre, og kan vere avhengig av andre. Oppdeling av oppgåver til ulike kontor og etatar i kommunar er naudsynt, men spørsmålet er kven som skal vere organisert med kven, og korleis ein skal ivareta koordineringa mellom kontora eller avdelingane. *Deprofesjonalisering* kunne bli ein konsekvens av sterk fokus på tverrfagleg samarbeid, og dette kan også vere i tråd med myndigheitene sitt ønske om å styre profesjonane meir og minke deira autonomi, fordi dei vert sett på som ”ein klamp om foten” når

det gjeld effektivisering og rasjonalisering. Å tvinge profesjonane til å tenke heilskapeleg, - ikkje berre på tiltak for brukarar, men også for organisasjonen elles; administrering og økonomi, kan vere eit verkemiddel til å få kontroll og styring med verksemda. I denne undersøkinga kjem det fram at samarbeidet ikkje er så integrert at dei når målet om heilskap, og at dei heller ikkje i nokon særleg grad opplever dilemma mellom å ivareta heilskap ved å bruke eller handtere tiltak frå mange fagområde og spesialisering. Nokon har sett tendensar til dette hjå dei som dei samarbeider med, men ingen informantar fortel om slike erfaringar sjølve. Dei opplever ikkje slike dilemma, - dei meiner det er klart kva ansvar dei har i følgje lova og kva dei har lært å definere som barnevernfaglege tiltak. Når vi ser nærare på korleis dei barnevernfaglege tiltaka vert definert, er det likevel ikkje alltid så klart avgrensa, og i mange situasjonar vert det drøftingar om dette, både fordi andre instansar ikkje ser klart kva denne arbeidsdelinga skal vere, og kanskje også fordi dei gjerne vil overlate ansvaret til barnevernet.

Kva som er barnverntiltak kan også variere frå kommune til kommune, og det ser vi mellom anna også teikn til i statistikk om kva type tiltak som vert nytta i ulike kommunar. Innan kommunane ser det ut til at dei prøver å avklare ansvaret mellom seg ved å vise til lova og kva som er barnevernfagleg praksis eller metodar, eller gjennom drøftingar og forhandlingar. Det skjer dermed ei avklaring av grensene mellom profesjonane, og sjølv om dei kanskje varierer, skapar det grenser som er naudsynt for å få eit fruktbart samarbeid, men som også forhindrar deprofesjonalisering i slike

samarbeidssituasjonar. Når vi dessutan ser ein tendens til profesjonalisering, i den forstand at fleire av dei som arbeider med barnvern er fagutdanna, ser det ikkje ut til at vi har nokon tendens til utflating eller assimilering.

Ein måte å handtere den usikkerheten som fragmentering i forvaltninga (Bogason 1996) kan skape, er ved å opprette og halde på faglege standardar for barnevernsarbeid. Innan andre arbeidsfelt (HVPU, psykiatri, skule) viser Ramsdal, Michelsen og Aarseth (2002) gjennom sine undersøkingar til at utviklinga viser teikn til differensiering og ei mindre klar kopling mellom arbeidsoppgåver og yrker. Dette forklarar dei med auka grad av fristilling og moderniseringa i kommunar (op.cit.). Innan barnevernet ser vi, enn så lenge, heller oppbygging av eit arbeidsfelt, med sterk vektlegging på formelle lover som grunnlag for arbeidsdelinga.





## Litteratur:

- Aarseth, Turid (1984): *Tverretatlig samordning- i alle fall et forsøk*. Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap. Rapport, publikasjon nr.25, Universitetet i Bergen.
- Abbott, Andrew (1988): *The System of Professions* The University of Chicago Press
- Allison, Graham T. (1971): *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company, Boston
- Bang, Lisa og Nina Sverdrup Svendsen (1990): *Organisasjonsforskning på feil spor?* i Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift, 3/90
- Backe-Hansen, Elisabeth (1995): *Til barnets beste? Beslutninger og beslutningsprosesser i barnevernet*. TANO
- Backe-Hansen, Elisabeth, red.(2002): *Tverrnasjonal komparativ barneforskning: Muligheter og begrensninger*. Seminarrapport, 17/02 NOVA
- Barne- og familiedepartementet: *Kort om lov om barneverntjenester*
- Barne- og familiedepartementet: Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992
- Bogason, Peter (1996): The fragmentation of local government in Scandinavia, i European Journal of Political Research, nr. 30
- Bolman, L.G. og T.E. Deal (1991). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*, ad Notam forlag, Oslo
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1990): *Makten att reformera*. Stockholm, Carlssons
- Christensen, Tom (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. TANO
- Christiansen, Kikkan U. og Thomas Nordahl (1993): *Tverretatlig samarbeid i utvikling*. Kapère Forlag, Hamar.

- Clifford, Graham og Sissel Rolness (1996): *På seminar med statsetatene*. Norsk senter for barneforskning, Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge, Rapport nr.44, Trondheim.
- Cyert R. og J.G. March (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.Y. Prentice Hall.
- Czarniawska, B. og B. Joerges (1996): Travels of Ideas. i Czarniawska B. og G. Sevón (ed.): *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter
- Egeberg, Morten red.(1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling*. TANO
- Einarsson, Jóna Hafdis og Mona Sandbæk (1997): *Forebyggende arbeid og hjelpetiltak i barneverntjenesten. Med vekt på myndiggjørende praksis*.
- Temahefte 2/97, Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Oslo.
- Erichsen, Vibeke (1985): Kunnskapsutvikling og profesjonalisering. i Bleiklie, Ivar m.fl., red.: *Politikkens forvaltning*. Universitetsforlaget.
- Erichsen, Vibeke (red.) (1996): *Profesjonsmakt. På sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon*. Oslo: Tano-Aschehoug
- Eriksen, Erik Oddvar (1991): *Sykehusorganisasjonen – fra hierarki til verksted?* Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 1991:4
- Eriksen, Erik Oddvar (1999): *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*. Fagbokforlaget.
- Eriksen, Erik Oddvar og Terum Lars Inge (2000): *Frontlinjebyråkratene og det teknokratiske mistak*. LOS-senter Notat 0001
- Eriksen, Thomas Hylland (1998): *Små steder – store spørsmål. Innføring i sosialantropologi*. Oslo, Universitetsforlaget.

- Flaa, Paul, Rolf Gabrielsen, Dag Hofoss, Finn Holmer Hoven og Rolf Rønning (1985). *Innføring i organisasjonsteori*. Universitetsforlaget, Oslo
- Flyvebjerg, Bent (1991): *Rationalitet og makt. Det konkrete Videnskap*. Akademisk Forlag.
- Freidson, E., (1986): *Professional Powers*. Chicago and London, The University of Chicago Press
- Fugelli, P., G. Stang og B. Wilmar (2003): *Makt og medisin*. Makt-og demokratiutredningen, Rapport nr.57, Unipub skriftserier, Oslo.
- Fuglseth, A. og T. K. Ekker (1998): *Samarbeid til barnets beste ? En studie av samarbeidet mellom barnevernet og andre forvaltningsorganer*. LOS-senter Rapport 9803, Bergen
- Gilje, Nils og Harald Grimen (1993): *Samfunnsvitenskapens forutsetninger. Innføring i samfunnsfagenes vitenskapsfilosofi*. Bergen: Ariadne forlag
- Godeseth, Marit (1992): *Ansvarsgrupper. En metodisk innføring*. Temahefte nr.1 1992, Barnevernets Utviklingssenter, Oslo
- Hagen, T. og R. J. Sørensen (1997): *Kommunal organisering*. Tano Aschehoug
- Handegård, Tina (1996): *Tillitsfullt bytte og solidarisk nytte i samarbeidsprosesser*. Hovedfagsoppgave i sosiologi/sosialpolitikk, Universitetet i Tromsø.
- Harsheim, Janike og Helge S. Østtveiten (1995): *Samarbeid i barnevernet. Realitet eller retorikk ?* NIBR- notat 1995:116, Oslo.
- Hatch, Mary Jo (2001): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og post-moderne perspektiver*. Oslo, Abstrakt forlag
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget.

- Hernes, Synnøve (1996): Barnevern i 1950-årene: om psykologiens profesjonalisering. i Erichsen, Vibeke (red.) (1996): *Profesjonsmakt. På sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon*. Oslo, Tano-Aschehoug
- Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1991): *Metodevalg og metodebruk*. TANO
- Holter, H. og R. Kalleberg (red.) (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlaget, Oslo
- Iversen, Oddmar og Karen Havnen (1996): *Ansvarsgrupper. En metode for å tryggja tverretattleg samarbeid og langsiktig planlegging?* Rapportserien 2/1996, Barnevernets Utviklingssenter, Bergen.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1993): Hvorfor er samarbeid så vanskelig? i Repstad, Pål (red.): *Dugnadsånd og forsvarverker*. Tano
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget
- Jacobsen, Knut Dahl (1960): *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet*. Tidsskrift for samfunnsforskning, bind 1.
- Jacobsen Knut Dahl (1965): *Informasjonstilgang og likebehandling*, Tidsskrift for samfunnsforskning, bind 6
- Jacobsen, Knut Dahl (1978): *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Universitetsforlaget
- Jacobsson, Bengt (1998): Standardisering och expertkunskap, i Brunsson N. og B. Jacobsson: *Standardisering*. Nerenius og Santerus Förlag, Stockholm.
- Jensen, Torben K. (1993). *Politik i praxis*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Jamil, Ishtiaq (2000): Kulturteori – kan kultur velges? Kapittel 10 i Baldersheim H. og L. E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk*. TANO

- Kjelle vold, Alice (1997): Samordning av hjelpetjenester innen kommunalforvaltningen. i Lyngstad Rolv, Anne Marie Støkken, Willy Lichtwarck (red.): *Kommunen som velferdsyter*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Kvale, Steinar (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*, ad Notam, Gjøvik
- Kvåle, Gro (2000): *Organisering av identitet. Ein studie av organisatorisk identitetsdanning i trygdeetaten*. Avhandling til graden Doctor rerum politicarum. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Kvåle, Gro og Jill Beth Otterlei (1993): Kommunal fristilling og val av organisasjonsløyser - innvandringspolitikken som "prøvestein" på kommunal autonomi. i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3-93.
- Lauvås, Kirsti og Per Lauvås (1994): *Tverrfaglig samarbeid. Perspektiv og strategi*. TANO
- Lichtwarck, Willy og Graham Clifford (1996): *Samarbeid i barnevernet. Ideologi, endring og konflikt*. TANO, Oslo.
- Lichtwarck, Willy, Tone Magnussen og Ingrid Fylling (2001): *Nyorientering eller stagnasjon? – ein studie av tiltaksavdelingen i Steinkjær kommune*- NF-rapport nr.7/2001
- Lie, Trond og Jarleiv Hauge (1994): *Frå barnevern på tverke til barnevern på tvers?* Stavanger: Rapport RF 101/94.
- Lie, Trond og Jarleiv Hauge (1993): *Spesialist eller generalist? Reorganisering av barnevernet under krysspress*. Stavanger: Rapport RF 61/93.
- Lindblom, Charles E. (1965): *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press
- Ludvigsen, Kari (1996): Barnevern ved århundreskiftet, i Erichsen, Vibeke (red.) (1996): *Profesjonsmakt. På sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon*. Oslo: Tano-Aschehoug
- Løkken, Yngvar (1985): Samfunnsvitenskapelige bilder av de profesjonelle, i Bleiklie, Ivar (red.): *Politikkens forvaltning*. Universitetsforlaget.

- March, James G. og Johan P.Olsen (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget. Bergen-Oslo-Tromsø
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. The Free Press. New York.
- Meyer, J og B Rowan (1991): *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, i Powell og DiMaggio: *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Mintzberg, Henry (1979): *The Structuring of Organizations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J
- Moldenæs, Turid (1999): *Mellom tradisjon og modernitet. En sammenlignende casestudie av to fiskeindustribedrifters handtering av kvalitetssikring*. Doktorgradsavhandling ved Universitetet i Tromsø.
- Nilsen, Solveig S. (1992): *Tverretattlig samarbeid i barnevern*. Sosialt arbeid, Social Work Reports 10, Universitetet i Trondheim.
- Norges Forskningsråd. Området for kultur og samfunn (1997): *Forskning om barnevern. Prosjektsammendrag*. Oslo
- NOU 2000:12 Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer.
- Nyhlen, Børre (2002): Kan profesjonelle samarbeide? Kapittel 3 i Nyhlen, Børre og Anne Marie Støkken, red.(2002): *De profesjonelle*. Universitetsforlaget
- Offerdal, Audun,1992: *Den politiske kommunen*. Oslo, Det Norske Samlaget
- Olsen, Johan P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget
- Ot.prp.nr.9 (2002-2003): *Om lov om endringer i lov 17.juli 1992 nr.100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19.juni 1997 nr.62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.* Det kongelige Barne-og familiedepartementet

- Otterlei, Jill Beth (1989): *Roller på flyktningekontor. "Snillisme" på norsk?* Hovudfagsoppgåve, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Otterlei, Jill Beth (1996): Samordningsbehov og profesjonaliseringskrav. i Rolv Lyngstad, Anne Marie Støkken og Willy Lichtwarck (red.): *Kommunen som velferdsyter*. Universitetsforlaget.
- Powell, W.W. og P.J. Di Maggio (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press
- Rammeplan for treårig barnevernpedagogutdanning av 28. januar 1999.
- Ramsdal, Helge (1994): *"Krigen i hvitt - og den lilla revolusjonen som ble vekk."* Stiftelsen Østlandsforskning AR 13/94
- Ramsdal, Helge (1996): Profesjoner, lokalstyre og lokalmakt, i Lyngstad, Rolv, Anne Marie Støkken og Willy Lichtwarck (red.): *Kommunen som velferdsyter*. Universitetsforlaget.
- Ramsdal, Helge, Vibeke Erichsen, Svein Michelsen og Turid Aarseth (1997): *Lokalstyret og velferdsstatens profesjoner*. Notat nr. 44, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Ramsdal, Helge, Svein Michelsen og Turid Aarseth (2002): *Profesjonar, stat og lokalstyre. Om kommunen som iverksetter av statlege velferdsreformer.*, i Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*, Det Norske Samlaget.
- Ringholm, Toril og Elin Johnsen (1995): *Resultater + Erfaringer = Nye spørsmål. Utprøving av desentralisert oppvekstforvaltning i bydelen Kroken*. NORUT Samfunnsforskning rapport 03/95, Tromsø.
- Roness, Paul G. (1995): *Avskjerming, utfylling, konkurrering og sameining*. i Tidsskrift for samfunnsforskning 2/95, Universitetsforlaget.

- Røiseland, Asbjørn (1996): *Statlige målsetninger og lokal praksis. Om kommunenes arbeide med miljøbetingede helseproblem*. NF-rapport nr.11/96
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget.
- Selznick, Philip (1980): *TVA and the Grass Roots*. University of California Press.
- Selznick, Philip (1997) *Lederskap*. Tano Ascehoug
- Selznick, Philip (1996): *Institutionalism "Old" and "New"*, Administrative Science Quarterly 41, (270-277)
- Scott, W.Ricard (1981): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J
- Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*. Sage Publications
- Statistisk sentralbyrå: *Barnevern, 1999*
- Statistisk sentralbyrå: *Barnevern, 2001*
- Statistisk sentralbyrå: *Barnevernstjenesten, 1995*
- Statistisk sentralbyrå: *Personell i barnevernet, 1999*
- Statistisk sentralbyrå: *Personell i den kommunale barnevernstjenesten, 2001*
- Statistisk sentralbyrå: *Tabell 1 Årsverk/hele stillinger i barneverntjenesten per 31. desember 1998. Fylke*
- Statistisk sentralbyrå: *Tabell 2 Barn med barnevernstiltak 31.desember, etter alder og tiltak. 1999*
- Statistisk sentralbyrå: *Undersøkingar i barnevernet, 2001*
- St meld nr 39 (1995-96) *Om barnevernet*. Det kongelige Barne- og familiedepartementet.
- St.meld.nr.40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet*. Det kongelige Barne- og familiedepartementet.



- Thagaard T. (1998). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*, Fagbokforlaget, Bergen-Sandviken
- Thompson, J.D.,1983: *Hur organisationer fungerer*. Prisma. Stockholm.
- Tjelflaat T. og D. Nerbø (1997): *Det faglige arbeidet i barnevernets utredninger. Et blikk på Hjelpetjensten Byåsen distrikt i Trondheim*. Arbeidsrapport nr. 2, Barnevernets Utviklingssenter Midt-Norge
- Torgersen, Ulf (1972): *Profesjonssosiologi* Universitetsforlaget. Oslo
- Torgersen, Ulf (1994): *Profesjoner og offentlig sektor*. TANO
- Østtveiten, Helge S. (1996): *For barnas skyld*. NIBR-rapport 1996:8, Oslo
- Østerberg (1997): *Sosiologiens nøkkeltbegrepet og deres opprinnelse*. Cappelen akademisk forlag, Oslo
- Wadel, Cato (1996). *Humanistisk sosiologi*. Fagbokforlaget, Bergen-Sandviken

**Avisartiklar:**

- Aftenposten 12/9-98: *Kritiserer omsorgsovertakelse*.
- Dagbladet 17/12-95: *Mistroen til barnevernet*.
- Kommunal Rapport 10/8- 00: *Samarbeid ga bedre barnevern i Telemark*.
- Nordlands Framtid 28/9-00: *Krise i barnevernet - 50 på venteliste*.
- Avisa Nordland 5/7-03: *Spedbarn i kø til barnevernet*.



## **VEDLEGG NR.1:**

Intervjuguide:

\* Formelt og uformelt samarbeid  
- er det formelle samarbeidet naudsynt?

\* Kva typer samordningsfora har de ?  
(jevnlig og sporadiske møter)

- på kva bakgrunn og omfang av, og type samarbeid  
- kven gjer desse vurderingane /evalueringane

\* Deltakelsen i samarbeidsfora

\* Planlegging og målsettings- arbeid i samarbeidsfora

Korleis var prosessen fram mot å opprette dei ulike former for samarbeid?

- problemforståelse  
- løysningar – standarder/oppskrifter ?

Samordning på overordna nivå: Oppvekstforum

- kven tok initiativ til å opprette dette ?  
- korleis fungerer dette no ?  
endringar i forhold til samarbeid ?

Basisteam

- kven tok initiativ til å opprette dette ?  
- erfaringar med samarbeidet  
- deltakelsen

Profesjonelt barnevernsarbeid

- vert det hemma av samarbeid ?

Kva ved samarbeidet med andre er problematisk ?

Er det tilstrekkelig samarbeid ?

Er det samarbeidsfora de i ettertid har sett vore unødvendige ?

Har rutinane ved arbeidet i samarbeidsforaene endra seg etter at de har fått meir erfaring ?

Korleis forstår/vurderer de det arbeidet som vert gjort i samarbeidsfora?

- kva hensikter blir ivaretatt

- kva problem løyser dette ?

- kva er viktig med desse forane

- interessehevding ?

Får lokale forhold innvirkning på samarbeidsmåtene ?